

# Frequenzpolitik im Nutzerinteresse?

Die Berücksichtigung der Interessen von Frequenznutzern  
im neuen EG-Rechtsrahmen für die Kommunikationspolitik und  
bei der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines doctor iuris

genehmigt von der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften  
der Technischen Universität Chemnitz

vorgelegt von

**Stefan Voigt**  
**aus Chemnitz**

eingereicht am 23. November 2006

Tag der Verteidigung: 20. April 2007

Gutachter:

Prof. Dr. Ludwig Gramlich

Prof. Dr. Rainer Wolf

Prof. Dr. Matthias Niedobitek

URL: <http://archiv.tu-chemnitz.de/pub/2007/0050>



## **Bibliographische Beschreibung**

Frequenzpolitik im Nutzerinteresse? Die Berücksichtigung der Interessen von Frequenznutzern im neuen EG-Rechtsrahmen für die Kommunikationspolitik und bei der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes

Voigt, Stefan

Technische Universität Chemnitz, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Dissertation, 2007, 235 S., 206 Lit.

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie Forderungen der Nutzer von Frequenzen im Rahmen der Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland Berücksichtigung finden und in entsprechende Rechtsakte eingearbeitet werden. Dabei ist zu beachten, dass das Frequenzspektrum welt- und europaweit zu einem wichtigen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Faktor geworden ist. Die Nachfrage nach Frequenzen steigt ständig. Daher müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, wie die Nachfrage und das Angebot an Frequenzen in das erforderliche Gleichgewicht gebracht werden können. Die Kommission der EG veröffentlichte zu diesem Zwecke im Jahre 1998 ein „Grünbuch zur Frequenzpolitik“. Mit Hilfe dieses Grünbuches sollte durch Anhörung der interessierten Parteien festgestellt werden, auf welchen Gebieten der Frequenzpolitik und in welchem Umfang die EG tätig werden sollte. Im Ergebnis der Anhörung wurde im Jahre 2002 ein Paket von Rechtsakten zur Kommunikationspolitik verabschiedet, das in nationales Recht umzusetzen war. Auf Grundlage dieses neuen EG-Rechtsrahmens erfolgte im Jahre 2004 eine Novellierung des deutschen Telekommunikationsgesetzes. Im Rahmen der Arbeit wird ausführlich untersucht, welche Forderungen die Frequenznutzer während der Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik gestellt haben und inwieweit diesen Bedürfnissen im Rahmen der auf dem Grünbuch fußenden Gesetzgebung durch die EG und die BRD tatsächlich Rechnung getragen wird.

Schlagwörter: Frequenz, Frequenznutzung, Telekommunikation, Frequenzpolitik, Grünbuch, Anhörung, Gesetzgebung, EG-Rechtsrahmen, Kommunikationspolitik, Telekommunikationsgesetz, Telekommunikationsrecht.



## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2007 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Technischen Universität Chemnitz als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Ludwig Gramlich, der mir nicht nur die Anregung zur Wahl dieses äußerst interessanten Themas gab, sondern auch den Fortschritt der Arbeit mit großem Interesse verfolgt und gefördert hat.

Herrn Prof. Dr. Rainer Wolf und Herrn Prof. Dr. Matthias Niedobitek danke ich für die rasche Erstellung des Zweit- und Drittgutachtens.

An meine Eltern und meine Schwester Daniela möchte ich ebenfalls ein Dankeschön richten.

Meiner Frau Gritt danke ich von ganzem Herzen für die liebevolle Unterstützung, für ihre Geduld und ihr Verständnis.

Chemnitz, im April 2007



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XII</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>XIX</b>
<b>A. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Problemstellung.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Gang der Untersuchung.....</b>	<b>2</b>
<b>B. Grundlagen der Frequenzordnung.....</b>	<b>4</b>
<b>I. Eigenschaften und Beschreibung des Begriffs Frequenz .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Bedeutung der Frequenznutzung.....</b>	<b>4</b>
1. Überblick.....	4
2. Telekommunikation.....	5
3. Rundfunk und Fernsehen .....	6
4. Verkehr .....	6
5. Forschung und Entwicklung.....	8
6. Staatliche Anwendungen .....	8
7. Sonstige Frequenznutzungen.....	9
<b>III. Frequenzen als knappe Güter.....</b>	<b>9</b>
<b>IV. Notwendigkeit einer Frequenzordnung .....</b>	<b>11</b>
<b>V. Das Frequenzspektrum als öffentliche Sache.....</b>	<b>14</b>
<b>C. Internationale Frequenzordnung durch ITU, WTO und CEPT .....</b>	<b>17</b>
<b>I. Ebenen der Frequenzordnung.....</b>	<b>17</b>
<b>II. Notwendigkeit internationaler Regelungen.....</b>	<b>17</b>
<b>III. Internationale Frequenzkoordinierung im Rahmen der ITU.....</b>	<b>18</b>
1. Allgemeines .....	18
2. Rechtsgrundlagen.....	19
3. Mitgliedschaft, Beteiligte .....	21
4. Aufbau und Organe der ITU .....	22
5. Der Radiokommunikationssektor.....	23
6. Allokation von Frequenzen durch die ITU im Einzelnen .....	25
a) Aufgaben der ITU als Internationale Organisation.....	25

b)	Instrumente (Verfahren und Regelungen) .....	26
7.	Zulässigkeit des Handels mit Frequenzen nach ITU-Recht .....	28
<b>IV.</b>	<b>Vorgaben der WTO .....</b>	<b>28</b>
1.	Ziele und Aufbau der WTO .....	28
2.	Vorgaben für die Kommunikationsmärkte .....	30
<b>V.</b>	<b>Tätigkeitsbereich der CEPT .....</b>	<b>32</b>
1.	Ziele und Aufbau .....	32
2.	Aufgaben und Instrumente der CEPT und des ECC im Hinblick auf die Frequenzplanung .....	34
<b>D.</b>	<b>Bisherige Vorgaben durch die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Frequenzordnung bis zum Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens für die Kommunikationspolitik und der Neufassung des TKG .....</b>	<b>36</b>
<b>I.</b>	<b>Bisherige Vorgaben durch die Europäische Gemeinschaft .....</b>	<b>36</b>
1.	Übersicht .....	36
2.	Bisherige sekundärrechtliche Regelungen .....	37
a)	Primärrechtliche Grundlagen .....	37
b)	ONP-Rahmenrichtlinie .....	37
c)	Genehmigungsrichtlinie .....	38
d)	Richtlinien und Entscheidungen zu einzelnen Funkdiensten .....	42
e)	Diensterichtlinie .....	43
f)	Verhältnis zu ITU und CEPT .....	44
g)	Bewertung .....	45
<b>II.</b>	<b>Nationale Frequenzverwaltung bis zum Inkrafttreten der Neufassung des TKG .....</b>	<b>45</b>
1.	Allgemeines .....	45
2.	Ziele der Frequenzordnung in Deutschland .....	47
3.	Regulierungsbehörde .....	48
4.	Verfahren und Instrumente .....	50
a)	Überblick .....	50
b)	Grobplanung durch den Frequenzbereichszuweisungsplan .....	52
c)	Detaillierte Planung durch den Frequenznutzungsplan .....	55
d)	Frequenzzuteilung .....	59



<b>E.</b>	<b>Das Grünbuch zur Frequenzpolitik vom 9. Dezember 1998 und die öffentliche Anhörung als Grundlagen der neuen Rechtssetzungsakte der EG .....</b>	<b>68</b>
<b>I.</b>	<b>Inhalt des Grünbuches zur Frequenzpolitik .....</b>	<b>68</b>
1.	Überblick.....	68
2.	Wirtschaftliche und politische Bedeutung des Frequenzspektrums .....	69
3.	Lage der Frequenzpolitik der EG .....	71
4.	Themen der Konsultation.....	73
a)	Allgemeines .....	73
b)	Strategische Planung der Frequenznutzung.....	73
c)	Harmonisierung von Frequenzzuweisungen.....	74
d)	Frequenzzuteilungen und Genehmigungen.....	76
e)	Funkgeräte und Normen.....	78
f)	Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung.....	79
<b>II.</b>	<b>Ergebnisse der öffentlichen Anhörung .....</b>	<b>81</b>
1.	Allgemeines .....	81
2.	Zusammenfassung der Kommentare zu den einzelnen Bereichen des Grünbuches .....	83
a)	Strategische Planung der Frequenznutzung.....	83
b)	Harmonisierung von Frequenzzuweisungen.....	89
c)	Frequenzzuteilungen und Genehmigungen.....	93
d)	Funkgeräte und Normen.....	99
e)	Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung.....	100
<b>III.</b>	<b>Bewertung der öffentlichen Anhörung und Schlussfolgerungen für die Frequenzpolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten.....</b>	<b>104</b>
1.	Inhalt des Grünbuches.....	104
2.	Öffentliche Anhörung zum Grünbuch.....	106
3.	Schlussfolgerungen aus der Anhörung zum Grünbuch .....	108
a)	Allgemeines .....	108
b)	Strategische Planung der Frequenznutzung.....	108
c)	Harmonisierung von Frequenzzuweisungen.....	110
d)	Frequenzzuteilungen und Genehmigungen.....	112
e)	Funkgeräte und Normen.....	114
f)	Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung.....	114

<b>F.</b>	<b>Der neue EG-Rechtsrahmen für die Kommunikations- und Frequenzpolitik .....</b>	<b>117</b>
<b>I.</b>	<b>Überblick .....</b>	<b>117</b>
1.	Durch die Kommission angekündigte „nächste Schritte“ als Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch .....	117
a)	Integration der Frequenzpolitik in die Gemeinschaftspolitik.....	117
b)	Wahrung der Gemeinschaftsinteressen auf internationaler Ebene.....	119
c)	Verbesserung der Frequenzverwaltung durch die CEPT.....	119
2.	Der Kommunikationsbericht 1999.....	120
3.	Vorschläge der Kommission für den neuen Rechtsrahmen für die Kommunikations- und Frequenzpolitik.....	125
<b>II.</b>	<b>Rahmenrichtlinie.....</b>	<b>127</b>
<b>III.</b>	<b>Genehmigungsrichtlinie.....</b>	<b>133</b>
<b>IV.</b>	<b>Frequenzentscheidung .....</b>	<b>142</b>
<b>V.</b>	<b>Richtlinie über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste .....</b>	<b>150</b>
<b>VI.</b>	<b>Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk .....</b>	<b>151</b>
<b>G.</b>	<b>Neuregelungsbedarf und Umsetzung in das deutsche Recht .....</b>	<b>154</b>
<b>I.</b>	<b>Allgemeines .....</b>	<b>154</b>
<b>II.</b>	<b>Allgemeine Vorschriften .....</b>	<b>156</b>
<b>III.</b>	<b>Regulierungsbehörde.....</b>	<b>160</b>
<b>IV.</b>	<b>Frequenzordnung .....</b>	<b>164</b>
<b>V.</b>	<b>Abgaben .....</b>	<b>181</b>
<b>H.</b>	<b>Umsetzung der Forderungen der Frequenznutzer aus dem Grünbuch zur Frequenzpolitik in das Recht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>188</b>
<b>I.</b>	<b>Allgemeines .....</b>	<b>188</b>
<b>II.</b>	<b>Strategische Planung der Frequenznutzung.....</b>	<b>189</b>
<b>III.</b>	<b>Harmonisierung von Frequenzzuweisungen .....</b>	<b>198</b>
<b>IV.</b>	<b>Frequenzzuteilungen und Genehmigungen .....</b>	<b>207</b>
<b>V.</b>	<b>Funkgeräte und Normen .....</b>	<b>222</b>
<b>VI.</b>	<b>Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung ....</b>	<b>223</b>

<b>I. Zusammenfassung und Ausblick.....</b>	<b>230</b>
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse.....</b>	<b>230</b>
<b>Ausblick .....</b>	<b>234</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACIRP	Association des constructeurs et industriels en radiocommunication cellulaire et professionnelle
AEA	Association of European Airlines
AER	Association of European Radios
a. F.	alte Fassung
AFuG	Amateurfunkgesetz
AGZ	Arbeitsgemeinschaft Zukunft Amateurfunkdienst e.V.
Allg.	Allgemeiner
AMARC	Association mondiale des radio diffuseurs communautaires
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPF	Archiv für Post- und Fernmeldewesen
ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AT&T	American Telephone and Telegraph
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BBC	British Broadcasting Corporation
Beil.	Beilage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CB	Citizen Band
CEPT	Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications
CERP	Comité européen de réglementation postale
CR	Computer und Recht
CRAF	Committee on Radio Astronomy Frequencies
CRCA	Commercial Radio Companies Association
d. h.	das heißt
DAB	Digital Audio Broadcasting
DECT	Digital European Cordless Telecommunications
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
DSI	Detailed Spectrum Investigations
DVB	Digital Video Broadcasting
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVB-T	Digital Video Broadcasting-Terrestrial
EACEM	European Association of Consumer Electronics Manufacturers
ebd.	ebenda
EBU	European Broadcasting Union
ECC	European Communications Committee
ECCA	European Cable Communications Association
ECP	European Common Proposals

ECTEL	European Contorence of Telecommunications and Professional Electronic Industries
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EITIRT	European Information Technology Industry Round Table
E-Mail	Electronic Mail
EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten
endg.	endgültig
ENISA	European Network and Information Security Agency
EPPA	European Public Paging Association
ERC	European Radio Committee
ERMES	European Radio Messaging Service
ERO	European Radiocommunications Office
ESA	European Space Agency
ETNO	European Telecommunications Network Operators Association
ETP	European Telecommunications Platform
ETP	European Telecommunications Platform
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
FAG	Fernmeldeanlagenengesetz
FEB	Fellowship of European Broadcasters
FEI	Federation of the Electronics Industries
ff.	fortfolgende
FGebV	Frequenzgebührenverordnung
FreqBZPV 2004	Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung 2004
FreqBZPV	Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung
FreqE	Frequenzentscheidung
FreqNPAV	Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung
FreqZutV	Frequenzzuteilungsverordnung
FS	Festschrift

FSBeitrV	Frequenzschutzbeitragsverordnung
FTEG	Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen
FuE	Forschung und Entwicklung
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI.	Gesetzblatt
GenRL	Genehmigungsrichtlinie
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GHz	Gigahertz
GMDSS	Global Maritime Distress and Safety System
GPS	Global Positioning System
GSM	Global System for Mobile Communications
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
Hz	Hertz
i. V. m.	in Verbindung mit
IARU	International Amateur Radio Union
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IJCLP	International Journal of Communications Law and Policy
IMT-2000	International Mobile Telecommunications-2000
insb.	insbesondere
INTUG	International Telecommunications Users Group
ISM	Industrial Scientific and Medical
ITU	International Telecommunication Union
ITU-D	International Telecommunication Union - Telecommunication Development Sector
ITU-R	International Telecommunication Union - Radiocommunication Sector
ITU-T	International Telecommunication Union - Telecommunication Standardization Sector
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
K&R	Kommunikation und Recht

Kfz	Kraftfahrzeug
kHz	Kilohertz
KOM	Dokument der Europäischen Kommission
Komm.	Kommentar
LAN	Local Area Network
lit.	litera
MHz	Megahertz
Mio.	Million
MMR	Multimedia und Recht
Mrd.	Milliarde
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATS	National Air Traffic Services Ltd
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ONP	Open Network Provision
PC	Personal Computer
PTNeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation
PTRegG	Gesetz über die Regulierung des Postwesens und der Telekommunikation
RDS	Radio Data System
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RGBL	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
R-LAN	Regional Local Area Network
Rn.	Randnummer
RRB	Radio Regulations Board
RRC	Regional Radiocommunication Conference
RRL	Rahmenrichtlinie
Rs.	Rechtssache
RSPG	Radio Spectrum Policy Group
RTkom	Zeitschrift für das gesamte Recht der Telekommunikation
RTTE	Radio and Telecommunications Terminal Equipment



S.	Seite, Satz
SAP RWG	Satellite Action Plan Regulatory Working Group
SEK	Dokument des Generalsekretariats der Europäischen Kommission
SES	Société européenne des satellites
SIG	Spectrum Interservice Group
S-PCS	Satellite Personal Communications Systems
SPEG	Spectrum Policy Expert Group
SRR	Short-Range Radar
Techn. Univ.	Technische Universität
TK	Telekommunikation
TKG 2004	Telekommunikationsgesetz 2004
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKGE	Entwurf zum Telekommunikationsgesetz
TKGÜbertrV	Telekommunikationsgesetz-Übertragungsverordnung
TKMR	Telekommunikations- und Medienrecht
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
u. ä.	und ähnliches
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UA	Unterabsatz
UIC	Union internationale des chemins de fer, International Union of Railways
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
Univ.	Universität
UNO	United Nations Organization
v.	vom
vgl.	vergleiche
VO	Vollzugsordnung
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WCIT	World Conference on International Telecommunication

WettbRL	Wettbewerbsrichtlinie
WLAN	Wireless Local Area Network
WLL	Wireless Local Loop
WRC	World Radiocommunication Conference
WTO	World Trade Organization
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
zit.	zitiert
zugl.	zugleich
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.

## Literaturverzeichnis

### I. Literatur

1.

**Axer, Peter**; Die Widmung als Grundlage der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, NVwZ 1996, S. 114 - 117

**Barth, Dietrich**; Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen in der Welthandelsorganisation, ArchPT 1997, S. 112 - 117

**Bartosch, Andreas**; Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahre 1999, EuZW 2000, S. 389 - 396

**Bartosch, Andreas**; Europäisches Telekommunikationsrecht in den Jahren 2000 und 2001, EuZW 2002, S. 389 - 397

**Battis, Ulrich**; Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Heidelberg, 2002

**Beese, Dietrich/ Merkt, Jutta**; Europäische Union zwischen Konvergenz und Regulierung, Die neuen Richtlinienentwürfe der Kommission, MMR 2000, S. 532 - 537

**Beese, Dietrich/ Naumann, Dirk**; Versteigerungserlöse auf dem TK-Sektor und deren Verwendung, MMR 2000, S. 145 - 150

**Bender, Gunnar**; Regulierungsbehörde quo vadis?, Bestandsaufnahme aktueller Vollzugsdefizite und Reformvorschläge, K&R 2001, S. 506 - 515

**Binz, Rudolf**; Geschichte der deutschen Frequenzverwaltung, ArchPF 1989, S. 232 - 278

**Büchner, Wolfgang/ Ehmer, Jörg u. a. (Hrsg.)**; Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Aufl., München, 2000 (zit. Bearbeiter, in BeckTKG-Komm., 2.Aufl.)

**Bull, Hans Peter/ Mehde, Veith**; Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 7. Aufl., Heidelberg, 2005

**Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.)**; Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV -, 2. Aufl., Neuwied, 2002 (zit. Bearbeiter, in Calliess/Ruffert)

**Eidenmüller, Alfred**; Post- und Fernmeldewesen, Kommentar, Loseblatt, Frankfurt am Main, Stand Juli 1988

**Ellinghaus, Ulrich**; Erste Stufe der TKG-Novelle: Umsetzung des TK-Richtlinienpakets durch Zeitablauf – Eine Analyse zu Art und Umfang der unmittelbaren Wirkung des TK-Richtlinienpakets, CR 2003, S. 657 - 663

**Ellinghaus, Ulrich**; Regulierungsverfahren, gerichtlicher Rechtsschutz und richterliche Kontrollsdichte im neuen TKG, MMR 2004, S. 293 - 297

**Engels, Stefan**; Regelungen zur rundfunkrechtlichen Frequenzoberverwaltung, ZUM 1997, S. 106 - 123

**Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.)**; Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin u. a., 2006 (zit. Bearbeiter, in Erichsen, AllgV)

**Forsthoff, Ernst**; Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973

**Friauf, Karl Heinrich (Hrsg.)**; Kommentar zur Gewerbeordnung, Loseblatt, Neuwied u. a., Stand August 2006 (zit. Bearbeiter, in Friauf, GewO)

**Geppert, Martin/ Piepenbrock, Hermann-Josef u. a. (Hrsg.)**; Beck'scher TKG-Kommentar, 3. Aufl., München, 2006 (zit. Bearbeiter, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl.)

**Geppert, Martin/ Ruhle, Ernst-Olav/ Schuster, Fabian**; Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 2. Aufl., Baden-Baden, 2002

**Gramlich, Ludwig**; Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post im Jahre 1998, CR 1999, S. 489 - 496

**Gramlich, Ludwig**; Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) im Jahr 2004, CR 2005, S. 560 - 569

**Gramlich, Ludwig**; Die Tätigkeit der Bundesnetzagentur auf dem Gebiet der Telekommunikation im Jahre 2005 und im Frühjahr 2006, CR 2006, S. 518 - 526

**Gramlich, Ludwig**; Rechtsfragen einer Versteigerung von Telekommunikations-Lizenzen und -Frequenzen, CR 1999, S. 752 - 764

**Gramlich, Ludwig**; Versteigerung von Telekommunikations-Lizenzen und -Frequenzen aus verfassungs- und EG-rechtlicher Perspektive, CR 2000, S. 101 - 106

**Gramlich, Ludwig**; Von der Postreform zur Postneuordnung, Zur erneuten Novellierung des Post- und Telekommunikationswesens, NJW 1994, S. 2785 -2793

**Grünwald, Andreas**; Fernsehen unter dem Hammer, Möglichkeiten und Grenzen einer Versteigerung von Rundfunkfrequenzen, MMR 2001, S. 721 – 727

**Grzeszick, Bernd**; Versteigerung knapper Telekommunikationslizenzen, DVBl. 1997, S. 878 - 885

**Guermazi, Bouthaina**; Exploring the Reference Paper on Regulatory principles, 2001, Internetdokument, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/workshop\\_dec04\\_e/guermazi\\_referencepaper.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/workshop_dec04_e/guermazi_referencepaper.doc)

**Häde, Ulrich**; Das Recht der öffentlichen Sachen, JuS 1993, S. 113 - 118

**Hardes, Heinz-Dieter/ Schmitz, Frieder/ Uhly, Alexandra;** Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 8. Aufl., München u. a., 2002

**Hartenberger, Ute,** Vom nationalen Leistungsstaat zum transnationalen Regulierungsregime, Eine Analyse am Beispiel der Regulierung des Telekommunikationsmarktes, 2006, Internetdokument, [http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/aktuelles/hartenberger\\_Paper.pdf](http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/aktuelles/hartenberger_Paper.pdf)

**Heilbock, Jürgen A.;** Neueste Entwicklungen im internationalen Telekommunikationsrecht, MMR 1998, S. 129 - 136

**Heilbock, Jürgen A.;** UMTS - Die dritte Mobilfunkgeneration aus rechtlicher Sicht, MMR 1999, S. 23 - 28

**Herbst, Sebastian;** R&TTE-Richtlinie und FTEG, das Inverkehrbringen, der freie Verkehr und die Inbetriebnahme von Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland, Münster, 2005, zugl.: Chemnitz, Techn. Univ., Diss., 2005

**Heun, Sven-Erik (Hrsg.);** Handbuch Telekommunikationsrecht, Köln, 2002 (zit. Bearbeiter, in Heun, TK-Recht)

**Heun, Sven-Erik;** Das neue Telekommunikationsgesetz 2004, CR 2004, S. 893 - 907

**Heun, Sven-Erik;** Der Referentenentwurf zur TKG-Novelle, CR 2003, S. 485 - 497

**Heun, Sven-Erik;** Die Regulierung der Telekommunikationsmärkte in den letzten 20 Jahren, CR 2005, S. 725 - 730

**Hilf, Meinhard/ Oeter, Stefan (Hrsg.);** WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden, 2005 (zit. Bearbeiter, in Hilf/Oeter)

**Hoeren, Thomas/ Sieber, Ulrich (Hrsg.);** Handbuch Multimedia-Recht, Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs, Loseblatt, München, Stand Juni 2006 (zit. Bearbeiter, in Hoeren/Sieber, HbMMR)

**Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Wieddekind, Dirk;** Frequenzplanung auf der Suche nach Planungsrecht, in: Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München, 2000, S. 745 - 766 (zit. Hoffmann-Riem/ Wieddekind, FS Hoppe)

**Holznagel, Bernd,** Frequenzplanung im Telekommunikationsrecht, in: Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München, 2000, S. 767 - 789 (zit. Holznagel, FS Hoppe)

**Holznagel, Bernd;** Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, MMR Beilage zu Heft 9/1998, S. 12 – 17

**Holznagel, Bernd/ Eaux, Christoph/ Nienhaus, Christian;** Grundzüge des Telekommunikationsrechts, Rahmenbedingungen - Regulierungsfragen - internationaler Vergleich, 2. Aufl., München, 2001 (zit. Holznagel/Eaux/Nienhaus, Grundzüge)

**Holznagel, Bernd/ Eaux, Christoph/ Nienhaus, Christian;** Telekommunikationsrecht, Rahmenbedingungen – Regulierungspraxis, 2. Aufl., München, 2006

**Huber, Andrea/ Mayerhofen, Martina von;** "Review 1999" der EU-Kommission, Beibehaltung des status quo oder echte Reform des europäischen Regelwerks für den TK-Sektor?, MMR 1999, S. 593 - 596

**Hummel, Konrad;** Lizenz und Frequenzzuteilung beim Unternehmenskauf, K&R 2000, S. 479 - 485

**Husch, Gertrud/ Kemmler, Anne/ Ohlenburg, Anna;** Die Umsetzung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation: Ein erster Überblick, MMR 2003, S. 139 - 148

**Immenga, Ulrich/ Kirchner, Christian;** Zur Neugestaltung des deutschen Telekommunikationsrechts, Die Umsetzung des „Neuen Rechtsrahmens“ für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste der Europäischen Union in deutsches Recht, TKMR 2002, S. 340 - 355

**Jarass, Hans D.;** Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), S. 173 - 199

**Kartmann, Uwe;** Die europäische R&TTE-Richtlinie, MMR 2000, S. 741 - 744

**Kennedy, Charles H./ Pastor, M. Veronica;** An introduction to international telecommunications law, Boston u. a., 1996

**Kind, Benedikt/ Geppert, Martin/ Schütze, Marc/ Schulze zur Wiesche, Jens;** Änderung des Rechtswegs im Rahmen der TKG-Novelle?, MMR Beilage zu Heft 12/2003, S. 3 - 27

**Klotz, Robert;** Der Referentenentwurf zum TKG im Licht der europarechtlichen Vorgaben, MMR 2003, S. 495 - 499

**Kodal, Kurt/ Krämer, Helmut;** Straßenrecht, systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., München, 1999

**Koenig, Christian/ Haratsch, Andreas;** Europarecht, 4. Aufl., Tübingen, 2003

**Koenig, Christian/ Kühling, Jürgen;** Reformansätze des deutschen Telekommunikationsrechts in rechtsvergleichender Perspektive, MMR 2001, S. 80 - 86

**Koenig, Christian/ Loetz, Sascha/ Neumann, Andreas;** Die Novellierung des Telekommunikationsgesetzes, Eine Untersuchung zu den Umsetzungsspielräumen des EG-Richtlinienpakets auf dem Gebiet der Telekommunikation und ihrer verfassungsrechtlichen Begrenzung sowie zur Optimierung der Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren, Münster, 2003 (zit. Koenig/Loetz/Neumann, Die Novellierung des TKG)

**Koenig, Christian/ Loetz, Sascha/ Neumann, Andreas;** Telekommunikationsrecht, Heidelberg, 2004

**Koenig, Christian/ Neumann, Andreas;** Rechtliches und organisatorisches Umfeld der Satellitenkommunikation, MMR 2000, S. 151 - 159

**Koenig, Christian/ Schäfer, Torsten;** Versteigerung von Telekommunikationslizenzen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, K&R 1998, S. 243 - 249

**Kopp, Ferdinand O./ Ramsauer, Ulrich;** Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München, 2005

**Kopp, Ferdinand O./ Schenke, Wolf-Rüdiger;** Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl., München, 2005

**Ladeur, Karl-Heinz;** Das Europäische Telekommunikationsrecht im Jahre 2004, K&R 2005, S. 198 – 207

**Ladeur, Karl-Heinz;** Die Regulierung der Telekommunikation und Medien im Zeitalter ihrer Konvergenz: Das Beispiel des Universal Mobile Telecommunications System (UMTS), RTkom 1999, S. 68 - 75

**Ladeur, Karl-Heinz;** Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahre 2002, K&R 2003, S. 153 - 160

**Ladeur, Karl-Heinz;** Frequenzverwaltung und Planungsrecht - Zugleich ein Beitrag zum Verhältnis von TKG und allgemeinem Verwaltungsrecht, CR 2002, S. 181 - 191

**Ladeur, Karl-Heinz;** Terrestrische Übertragungsformen für digitales Fernsehen und Hörfunk (DVB-T und DAB-T) – Rechtliche Probleme der Projektgestaltung, MMR 1999, S. 266 – 272

**Ladeur, Karl-Heinz;** Zur Notwendigkeit einer flexible Abstimmung von Bundes- und Landeskompetenzen auf den Gebieten des Telekommunikations- und des Rundfunkrechts, ZUM 1998, S. 261 - 269

**Landmann, Robert von/ Rohmer, Gustav;** Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Band I – Gewerbeordnung, Kommentar, Loseblatt, München, Stand November 2005 ( zit. Bearbeiter, in von Landmann/Rohmer, GewO)

**Leive, David M.;** International telecommunications and international law, the regulation of the radio spectrum, Leyden, 1970

**Libertus, Michael;** Der neue EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation - notwendiger Paradigmenwechsel der Regulierung unter Konvergenzbedingungen?, RTkom 2000, S. 264 - 269

**Libertus, Michael;** Regulating and Restructuring Telecommunications for the Next Millennium, IJCLP, Issue 4, Winter 1999/2000, Internetdokument, Web-Doc 11-4-2000, [http://www.ijclp.org/4\\_2000/pdf/ijclp\\_webdoc\\_11\\_4\\_2000.pdf](http://www.ijclp.org/4_2000/pdf/ijclp_webdoc_11_4_2000.pdf)

**Libertus, Michael;** Zur Notwendigkeit einer Neubestimmung des Verhältnisses von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht am Beispiel der Frequenzordnung, ZUM 1997, S. 702 - 708

**Long, Colin D.;** Telecommunications law and practice, 2. Aufl., München, 1995

**Mangoldt, Hermann von/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian (Hrsg.);** Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Artikel 20 bis 82, 5. Aufl., München, 2005 (zit. Bearbeiter, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 73)

**Manssen, Gerrit (Hrsg.);** Telekommunikations- und Multimediarecht, Kommentar, Loseblatt, Berlin, Stand Mai 2006 (zit. Bearbeiter, in Manssen, TKMMR)

**Mauderer, Sabine;** Der Wandel vom GATT zur WTO und die Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft, Osnabrück, 2001, zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 2000/2001

**Maurer, Hartmut;** Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., München, 2006

**Mayen, Thomas;** Übergang und Rechtsnachfolge bei Lizenzen nach dem Telekommunikationsrecht, CR 1999, S. 690 - 697

**Michel, Eva-Maria;** Die Bedeutung der "World Trade Organisation" (WTO) und des "General Agreement on Trade in Services" (GATS) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Köln, 2003

**Moritz, Hans-Werner;** Liberalisierung des internationalen Handels mit Basistelekommunikationsdienstleistungen, Die rechtliche Relevanz der WTO-Vereinbarung, MMR 1998, S. 393 - 400

**Münch, Ingo von/ Kunig, Philip (Hrsg.);** Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Artikel 70 bis Artikel 146), 5. Aufl., München, 2003 (zit. Bearbeiter, in von Münch/Kunig, GG)

**Neumaier, Sven-Uwe;** Zur Frage der Rechtsnachfolge bei Lizenzen und Frequenzuteilungen nach dem TKG, RTkom 2001, S. 149 – 152

**Nöding, Toralf;** Das neue europäische Telekommunikationsrecht und die Konvergenz der Übertragungswege, Berlin, 2004, zugl.: Chemnitz, Techn. Univ., Diss., 2003

**Noll, Alfons A. E.;** ITU Constitutional and Conventional Amendments, MMR 2000, S. 270 - 276



**Noll, Alfons A. E.;** The International Telecommunication Union, Its Inception, Evolution and Innate, Constant Reform Process, MMR 1999, S. 465 – 469

**Nowosadtko, Volker;** Frequenzplanungsrecht, Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Baden-Baden, 1999, zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1998

**Oertel, Klaus;** Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG, zur organisationsrechtlichen Verselbständigung staatlicher Verwaltungen am Beispiel der Privatisierung in der Telekommunikation, Berlin, 2000, zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1998/99

**Ohlenburg, Anna;** Vorschriften über das Gerichtsverfahren nach dem Referentenentwurf zum TKG, TKMR 2003, S. 164 - 170

**Ohler, Christoph;** Anmerkung zu EuGH, Rs. C-217/04, Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat, Urteil v. 2. Mai 2006 – Rechtmäßige Errichtung der Gemeinschaftsagentur ENISA, EuZW 2006, S. 372 - 374

**Oppermann, Thomas;** Europarecht, ein Studienbuch, 3. Aufl., München, 2005

**Ospina, Sylvia;** Orbital Slots: Should they be for Rent?, in Space Communications and Broadcasting, Volume 5, 1987, S. 173 - 182

**Papier, Hans-Jürgen;** Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl., Berlin u. a., 1998

**Pappermann, Ernst;** Grundfälle zum öffentlichen Sachenrecht, JuS 1979, S. 794 - 799

**Pappermann, Ernst/ Löhr, Rolf-Peter/ Andriske, Wolfgang;** Recht der öffentlichen Sachen, München, 1987

**Paulweber, Michael;** Regulierungszuständigkeiten in der Telekommunikation, sektorspezifische Wettbewerbsaufsicht nach dem TKG durch die Regulierungsbehörde im Verhältnis zu den allgemeinen kartellrechtlichen Kompetenzen des Bundeskartellamts und der Europäischen Kommission, Baden-Baden, 1999, zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1999

**Prieß, Hans-Joachim/ Berrisch, Georg Matthias (Hrsg.);** WTO-Handbuch, World Trade Organisation, München, 2003 (zit. Bearbeiter, in Prieß/Berrisch)

**Reinke, Peter F.;** Der Zweck des Telekommunikationsgesetzes, eine öffentlich-rechtliche Untersuchung des § 1 TKG, Frankfurt am Main u. a., 2001, zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 2001

**Ruffert, Matthias;** Regulierung im System des Verwaltungsrechts – Grundstrukturen des Privatisierungsfolgerechts der Post und Telekommunikation –, AöR 124 (1999), S. 237 - 281

**Ruhle, Ernst-Olav/ Geppert, Martin;** Versteigerungsverfahren für Funkfrequenzen und Lizenzen, ERMES-Auktion: Vergleich zwischen Deutschland und den USA, MMR 1998, S. 175 – 181

**Sachs, Michael (Hrsg.);** Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München, 2003 (zit. Bearbeiter, in Sachs, GG)

**Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.);** Berliner Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, Frankfurt am Main, 2006 (zit. Bearbeiter, in BerlKommTKG)

**Schatzschneider, Wolfgang;** Die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesen, NJW 1989, S. 2371 - 2374

**Scherer, Joachim;** Das neue Telekommunikationsgesetz, NJW 1996, S. 2953 - 2962

**Scherer, Joachim;** Das neue Telekommunikationsgesetz, NJW 2004, S. 3001 - 3010

**Scherer, Joachim;** Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil I, K&R 2002, S. 273 - 289

**Scherer, Joachim;** Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil II, K&R 2002, S. 329 - 346

**Scherer, Joachim;** Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil III, K&R 2002, S. 385 - 398

**Scherer, Joachim;** Entwicklungslinien des Telekommunikationsrechts, CR 2000, S. 35 – 44

**Scherer, Joachim;** Frequenzverwaltung zwischen Bund und Ländern unter dem TKG, K&R Beilage Nr. 2 zu Heft 11/1999, S. 1 - 24

**Scherer, Joachim;** Streitbeilegung und Rechtsschutz im künftigen TK-Recht – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Gestaltungsspielräume, MMR Beilage zu Heft 12/2002, S. 23 - 29

**Scheurle, Klaus-Dieter; Mayen, Thomas (Hrsg.);** Telekommunikationsgesetz (TKG), Kommentar, München, 2002 (zit. Bearbeiter, in Scheurle/Mayen, TKG)

**Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.);** Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin u. a., 2005 (zit. Bearbeiter, in Schmidt-Aßmann, BesVerwR)

**Schmidt-Bleibtreu, Bruno/ Klein, Franz (Hrsg.);** Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., Neuwied, 2004 (zit. Bearbeiter, in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG)

**Schuster, Fabian/ Müller, Ulf;** Rechtliche Grundlagen und Praxis der Frequenzvergabe durch die RegTP, MMR 2000, S. 26 – 33

**Schütz, Raimund**; Kommunikationsrecht, Regulierung von Telekommunikation und elektronischen Medien, München, 2005

**Schütz, Raimund/ Attendorn, Thorsten**; Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union - Was muss Deutschland ändern?, MMR Beilage zu Heft 4/2002, S. 1 – 56

**Schütz, Raimund/ Attendorn, Thorsten/ König, Annegret**; Elektronische Kommunikation, europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in Deutschland, München, 2003

**Schwabe, Jürgen**; Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JuS 1973, S. 133 - 140

**Schweitzer, Michael**; Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 8. Aufl., Heidelberg, 2004

**Seelmann-Eggebert, Sebastian**; Internationaler Rundfunkhandel im Recht der World Trade Organization und der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1998, zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 1997

**Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Stein, Torsten**; Völkerrecht, 10. Aufl., Köln u. a., 2000

**Spies, Axel**; Zeitweise Überlassung von Frequenzen: Anforderungen an den Rechtsrahmen, MMR 2003, S. 230 – 234

**Spoerr, Wolfgang/ Deutsch, Markus**; Das Wirtschaftsverwaltungsrecht der Telekommunikation – Regulierung und Lizenzen als neue Schlüsselbegriffe des Verwaltungsrechts?, DVBl. 1997, S. 300 - 309

**Streinz, Rudolf**; Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg, 2005

**Tegge, Andreas**; Die Internationale Telekommunikations-Union, Organisation und Funktion einer Weltorganisation im Wandel, Baden-Baden, 1994, zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1993

**Trute, Hans-Heinrich**; Rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 216 - 273

**Trute, Hans-Heinrich/ Spoerr, Wolfgang/ Bosch, Wolfgang**; Telekommunikationsgesetz mit FTEG, Kommentar, Berlin u. a., 2001 (zit. Bearbeiter, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG)

**Ulmen, Winfried/ Gump, Thomas Klaus**; Die neue Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, CR 1997, S. 396 - 402

**Verschuur, Gerrit L.**; Die phantastische Welt der Radioastronomie, Basel u. a., 1988

**Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.)**; Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin, 2004 (zit. Bearbeiter, in Graf Vitzthum, VölkerR)

**Vogelsang, Ingo**; Ökonomische Aspekte des Referentenentwurfs zum TKG, MMR 2003, S. 509 – 512

**Weber, Werner**; Die Öffentliche Sache, VVDStRL 21 (1964), S. 145 - 182

**Wegmann, Winfried**; Nutzungsrechte an Funkfrequenzen und Rufnummern, K&R 2003, S. 448 - 452

**Weiß, Wolfgang/ Herrmann, Christoph**; Welthandelsrecht, München, 2003

**Wissmann, Martin (Hrsg.)**; Telekommunikationsrecht, Praxishandbuch, 2. Aufl., Frankfurt am Main, 2006 (zit. Bearbeiter, in Wissmann)

**Wissmann, Martin/ Klümper, Mathias**; Effizienter Rechtsschutz und Rechtsweg im künftigen Kommunikationsrecht, K&R 2003, S. 52 - 58

**Witt, Detlev**; Die Auswirkungen des internationalen Frequenzmanagements auf die nationalen Rundfunkordnungen, in Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.); Offene Rundfunkordnung – Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh, 1988, S. 411 - 442

**Wolff, Hans Julius/ Bachof, Otto/ Stober, Rolf**; Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl., München, 2000

**Zimmer, Anja**; Wireless LAN und das Telekommunikationsrecht - Verpflichtungen für Betreiber nach bisherigem und künftigem Recht, CR 2003, S. 893 - 898

2.

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**; Eckpunkte für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten für Rundfunk und für multimediale Dienste auf Frequenzen, die dem Rundfunkdienst zugewiesen sind, Bonn, 2006 (zit. Bundesnetzagentur, Eckpunkte)

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**; Tätigkeitsbericht 2004/2005, Bonn, 2005 (zit. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005)

**Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post**; Jahresbericht 2004, Bonn, 2005 (zit. RegTP, Jahresbericht 2004)

**Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post**; Strategische Aspekte zur Frequenzregulierung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bonn, 2003 (zit. RegTP, Strategische Aspekte)

## II. **Stellungnahmen zum EG-Grünbuch zur Frequenzpolitik vom 9. Dezember 1998**

Die Stellungnahmen sind abrufbar unter <http://europa.eu.int/ISPO/spectrumgp/sgpcomment.htm>.

**Air France**; Green Paper from the European Commission on Radio Spectrum Policy, Air France Comments (zit. Air France)

**ALCATEL**; Comments to the European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. ALCATEL)

**American Chamber of Commerce in Belgium (EU Committee)**; EU Committee Position Paper on the European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. American Chamber)

**Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland und Zweites Deutsches Fernsehen**; Joint position of German public service broadcasters (ARD and ZDF) on the „Green Paper on Radio Spectrum Policy in the context of European Community Policies such as telecommunications, broadcasting, transport and research and development“ (zit. ARD/ZDF)

**Arbeitsgemeinschaft Zukunft Amateurfunkdienst e.V.**; Response from "Arbeitsgemeinschaft Zukunft Amateurfunkdienst e.V. (AGZ)" (zit. AGZ)

**Association des constructeurs et industriels en radiocommunication cellulaire et professionnelle** (zit. ACIRP)

**Association mondiale des radio diffuseurs communautaires - AMARC-Europe**; A response to the European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. AMARC-Europe)

**Association of European Airlines**; European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy, Comments by the Association of European Airlines (AEA) (zit. AEA)

**Association of European Radios**; A Submission by AER to the European Commission Regarding the Green Paper on Radio Spectrum Policy in the Context of European Community Policies such as Telecommunications, Broadcasting, Transport, and R&D (zit. AER)

**British Broadcasting Corporation**; Response to the European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. BBC)

**Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland**; Stellungnahme der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland zum Grünbuch der EU-Kommission zur Frequenzpolitik (zit. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland)

**Commercial Radio Companies Association**; A Response by the UK Commercial Radio Companies Association (CRCA) to the Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. CRCA)

**Committee on Radio Astronomy Frequencies;** Public Consultation on Green Paper on radio spectrum policy (zit. CRAF)

**Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications;** CEPT Response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. CEPT)

**Deutsche Lufthansa AG;** Comments of Deutsche Lufthansa AG on the European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Deutsche Lufthansa)

**Deutsche Telekom;** Position of Deutsche Telekom Regarding the „Green Paper on Radio Spectrum Policy in the Context of European Community Policies such as Telecommunications, Broadcasting, Transport, and R&D“ (zit. Deutsche Telekom)

**Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland;** Stellungnahme der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (DLM) zum "Grünbuch zur Frequenzpolitik in Verbindung mit Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft für Bereiche wie Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr und FuE", vorgelegt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM (1998) 596 endg.) (zit. DLM)

**DVB Regulatory Ad Hoc Group;** Response of the DVB Regulatory Ad Hoc Group to the Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. DVB Regulatory)

**Ericsson** (zit. Ericsson)

**European Association of Consumer Electronics Manufacturers;** EACEM response to the European Commission's Green paper on Radio Spectrum Policy (zit. EACEM)

**European Broadcasting Union;** EBU Comments on the Green paper on Radio Spectrum Policy (zit. EBU)

**European Cable Communications Association;** Comments of the European Cable Communications Association (ECCA) Concerning the Green Paper on Radio Spectrum Policy Published by the Commission of the European Communities (zit. ECCA)

**European Contorence of Telecommunications and Professional Electronic Industries;** ECTEL Response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. ECTEL)

**European Information Technology Industry Round Table;** EITIRT response to the EC Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. EITIRT)

**European Public Paging Association;** Contribution and comments to the Green Paper on Radio Spectrum Policy of the Commission of the European Communities (zit. EPPA)

**European Space Agency;** Comments by ESA in response to the EC Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. ESA)



**European Telecommunications Network Operators Association;** ETNO Reflection Document on the EC Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. ETNO)

**European Telecommunications Platform;** Response by the ETP to the Commission's Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. ETP)

**Federation of the Electronics Industries;** FEI Comments on: Green Paper on Radio Spectrum Policy in the Context of European Community Policies such as telecommunications, broadcasting, transport, and R&D (zit. FEI)

**Fellowship of European Broadcasters;** Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. FEB)

**Friedrichs, Thomas** (zit. Beitrag von Herrn Friedrichs)

**GSM Europe;** GSM Europe Comments Regarding the Green Paper on Radio Spectrum Policy published by the Commission of the European Communities Dated 09.12.1998 (zit. GSM Europe)

**International Air Transport Association** (zit. IATA)

**International Amateur Radio Union Region 1, EUROCOM Working Group;** Green Paper of the European Commission on Radio Spectrum Policy Comments presented by the EUROCOM Working Group of the International Amateur Radio Union Region 1 (zit. IARU-EUROCOM)

**International Civil Aviation Organization** (zit. ICAO)

**International Telecommunications Users Group;** Comments from INTUG on the Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. INTUG)

**International Union of Railways;** Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. UIC)

**Iridium LLC;** Comments of Iridium LLC on the European Commission's Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Iridium LLC)

**Lucent Technologies;** Comments of Lucent Technologies on the Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Lucent)

**Mannesmann Mobilfunk GmbH;** Response by Mannesmann Mobilfunk GmbH to the EU Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Mannesmann)

**Maxitel;** Green Paper on Radio Spectrum Policy Maxitel Comments (zit. Maxitel)

**Motorola;** Re: EC Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Motorola)

**National Air Traffic Services Ltd;** Comments on the Commission of the European Communities Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. NATS)

**Nokia;** Response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy, COM(1998)596 final (zit. Nokia)

**Nortel Networks;** A Nortel Networks Response to the European Commission's Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Nortel)

**North Atlantic Treaty Organization;** NATO Frequency Management Branch Response to the Commission of the European Communities Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. NATO)

**Satellite Action Plan Regulatory Working Group;** Comments of the Satellite Action Plan (SAP) Regulatory Working Group (RWG) on the Green Paper on Radio Spectrum Policy in the context of European Community policies such as telecommunications, broadcasting, transport, and R&D (zit. SAP RWG)

**Siemens AG;** Response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy presented by the Commission Brussels, 9 December 1998 prepared by Siemens AG Information and Communication (zit. Siemens)

**Société européenne des satellites;** Comments of SES to the EC Green Paper on Spectrum Policy (zit. SES)

**Swisscom Ltd;** Response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy from the Commission of the European Communities (zit. Swisscom)

**Telecommunications Administration Centre of Finland;** Comments of the Telecommunications Administration Centre of Finland on the Green Paper of Radio Spectrum Policy (zit. Telecommunications Administration Centre of Finland)

**UMTS Forum;** Comments from the UMTS Forum to Green Paper on Radio Spectrum Policy in the context of European Community policies such as telecommunications, broadcasting, transport and R&D, Commission of the European Communities, 09 December 1998 (zit. UMTS Forum)

**United Kingdom Government;** European Commission Green Paper on Radio Spectrum Policy: Comments by United Kingdom Government (zit. United Kingdom Government)

**Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V.;** Stellungnahme des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT e. V.) zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Frequenzpolitik (zit. VPRT)

**Vodafone;** Response to EC Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. Vodafone)

**WinStar Communications S. A.;** Response of WinStar Communications S. A. to the European Commission's Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. WinStar)

**WorldDAB Forum;** Response of the WorldDAB Forum to the Commission's Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. WorldDAB)

**WorldSpace Corporation;** Re: Green Paper on Radio Spectrum Policy (zit. WorldSpace)



**Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.;** ZVEI response to the Green Paper on Radio Spectrum Policy in the context of in the Context of European Community Policies such as telecommunications, broadcasting, transport, and R&D [KOM (1998) 596] (zit. ZVEI)

Stand der Internetquellen: 21. November 2006



## A. Einleitung

### I. Problemstellung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie Forderungen der Nutzer von Frequenzen im Rahmen der Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft<sup>1</sup> und der Bundesrepublik Deutschland Berücksichtigung finden und in entsprechende Rechtsakte eingearbeitet werden. Dabei ist zu beachten, dass die Bedeutung der Frequenznutzung durch verschiedene Dienste, insbesondere aus den Bereichen Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung, in den vergangenen Jahren stetig zugenommen hat. Das Spektrum ist somit welt- und europaweit zu einem wichtigen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Faktor geworden. Die Nachfrage nach Frequenzen steigt auf Grund der technologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklung ständig. Zusätzliche Frequenzen sind aber nur in sehr begrenztem Umfang verfügbar. Daher müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, wie die Nachfrage und das Angebot an Frequenzen in das erforderliche Gleichgewicht gebracht werden können.

Die weltweite Frequenznutzung wird vorrangig im Rahmen der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UNO) mit derzeit 186 Mitgliedern koordiniert. Einzelne Maßnahmen zur internationalen Harmonisierung der Frequenznutzung werden auf den Weltfunkkonferenzen (WRC) der ITU verabschiedet, die alle zwei Jahre stattfinden. In Europa wird die Frequenznutzung von 43 Staaten, einschließlich aller EG-Mitgliedstaaten, durch die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post- und Fernmeldewesen (Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications, CEPT) koordiniert. Wegen der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung des Frequenzspektrums werden frequenzpolitische Fragen auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) behandelt.

Die Europäische Gemeinschaft hat bisher nur sehr einzelfallbezogen, etwa für mobile und persönliche Kommunikationsdienste, Rechtsvorschriften hinsichtlich der Fre-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird einheitlich die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft (EG) verwendet, da die frequenzpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union auf dem EG-Vertrag beruhen (vgl. dazu im Einzelnen unten, D. I. 2. a) u. F. I. 3.).

quenznutzung erlassen. Eine einheitliche Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft existierte nicht. Auf Grund der gestiegenen politischen Bedeutung der Frequenznutzung sieht sich die Europäische Gemeinschaft zur Wahrung der Gemeinschaftsinteressen verpflichtet, stärker auf dem Gebiet der Frequenzordnung tätig zu werden. Die Kommission veröffentlichte zu diesem Zwecke im Jahre 1998 ein „Grünbuch zur Frequenzpolitik“. Mit Hilfe dieses Grünbuches sollte durch Anhörung der interessierten Parteien festgestellt werden, auf welchen Gebieten der Frequenzpolitik und in welchem Umfang die EG tätig werden sollte. Im Ergebnis der Anhörung wurde im Jahre 2002 ein Paket von Rechtsakten zur Kommunikationspolitik verabschiedet, das in nationales Recht umzusetzen war. Auf dieser Grundlage erfolgte im Jahre 2004 eine Novellierung des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG).

Es soll konkret untersucht werden, welche Forderungen die Frequenznutzer während der Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik gestellt haben und inwieweit diesen Bedürfnissen im Rahmen der auf dem Grünbuch fußenden Gesetzgebung durch die Europäische Gemeinschaft und die Bundesrepublik tatsächlich Rechnung getragen wird.

## **II. Gang der Untersuchung**

Nach einer kurzen Erläuterung der Grundlagen und Bedeutung der Frequenznutzung in Teil B wird in Teil C die Notwendigkeit internationaler Regelungen und darauf aufbauend die Tätigkeit der ITU, der WTO und der CEPT in Frequenzfragen geschildert.

Teil D der Arbeit enthält Ausführungen zu den rechtlichen Vorgaben für die Frequenznutzung durch die Europäische Gemeinschaft bis zur Verabschiedung des Richtlinienpaketes im Jahre 2002. Daneben werden die deutschen Regelungen zur Frequenzordnung nach dem bis zur Novellierung des TKG im Jahre 2004 geltenden Recht erläutert.

In Teil E wird der Inhalt des durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft veröffentlichten Grünbuches zur Frequenzpolitik aus dem Jahre 1998 dargestellt. Im Anschluss wird die öffentliche Anhörung zu diesem Grünbuch ausgewertet. Dabei werden vorrangig im Sinne der Zielsetzung der Arbeit die Kommentare der verschie-

denen Gruppen von Frequenznutzern zu den Problemfeldern Strategische Planung der Frequenznutzung, Harmonisierung der Frequenzzuweisung, Frequenzzuteilungen und Genehmigungen, Funkgeräte und Normen sowie Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung betrachtet und anschließend bewertet.

Der im Ergebnis der Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik und zum Kommunikationsbericht 1999 durch die Europäische Gemeinschaft geschaffene neue Rechtsrahmen für die Kommunikations- und Frequenzpolitik wird in Teil F erläutert. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf Rechtsakte mit frequenzpolitischen Auswirkungen.

Teil G schildert den Neuregelungsbedarf im deutschen Telekommunikationsrecht durch den neuen EG-Rechtsrahmen und die entsprechende Umsetzung im novellierten Telekommunikationsgesetz 2004.

In Teil H wird für die wichtigsten frequenzpolitischen Problemfelder untersucht, inwieweit die Forderungen der Frequenznutzer aus der Anhörung zum Grünbuch in den neuen Rechtsakten der EG und der BRD umgesetzt worden sind und wo noch Handlungsbedarf besteht.

Die Arbeit schließt in Teil I mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse und einem Ausblick auf zukünftige Entwicklungen.

## **B. Grundlagen der Frequenzordnung**

### **I. Eigenschaften und Beschreibung des Begriffs Frequenz**

Bei der Anwendung von Funktechnik wird die Ausbreitung elektromagnetischer Wellen zur Übertragung von Informationen zwischen Sender und Empfänger genutzt. Diesen Wellen werden auf unterschiedliche Art und Weise Informationen eingeprägt. Die Erzeugung von Wellen erfolgt durch elektrische Energie, welche die Wellen in die gewünschten Schwingungen versetzt. Frequenzen sind physikalische Merkmale von Schwingungen. Eine Frequenz gibt die Anzahl von Schwingungen in einer bestimmten Zeit an einem unveränderten Ort an. Die Maßeinheit für die Frequenz ist Hertz (Hz), wobei die Frequenz im umgekehrten Verhältnis zur Wellenlänge steht. Mit Hilfe der Frequenz können einzelne Funkanwendungen von einander separiert werden. Je besser die Trennschärfe zwischen den Frequenzen ist, umso mehr Anwendungen können am gleichen Ort betrieben werden<sup>2</sup>. Unter Funkwellen versteht man nach internationaler Übereinkunft elektromagnetische Wellen, deren Frequenz unterhalb von 3000 GHz liegt und die sich ohne künstliche Führung im freien Raum ausbreiten<sup>3</sup>.

### **II. Bedeutung der Frequenznutzung**

#### **1. Überblick**

Funktechnische Anwendungen bieten gegenüber leitungsgebundenen Diensten viele Vorteile. Dazu zählen z. B. eine hohe Mobilität der Anwendungsmöglichkeiten, die große technische Reichweite und der vergleichsweise kostengünstige und schnelle Aufbau von Übertragungswegen<sup>4</sup>. Die Nutzung von Funkfrequenzen erfolgt in vielfältiger Weise. Mit der Hilfe von Funktechnik werden Telekommunikationsdienste oder Rundfunk- und Fernsehsendungen übertragen. Die Koordination des Verkehrs, insbesondere in der Luft und auf dem Wasser, ist ohne den Gebrauch von drahtlosen Übertragungswegen für Informationen nicht mehr vorstellbar. Staatliche Stellen, wie die Polizei und das Militär, sind zu ihrer Aufgabenerledigung auf die Nachrichten-

<sup>2</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 13; Schütz, Rn. 29.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 1, 1.5. Radio Regulations (VO Funk). Vollständiger Text zu beziehen unter <http://www.itu.int/pub/R-REG-RR/en>.

<sup>4</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 3.

übermittlung mit Hilfe der Funktechnik angewiesen. Auch die Bereiche der Forschung und Entwicklung benötigen, z. B. zur Erderkundung, Frequenzbereiche, die für diese speziellen Zwecke verwendet werden können. Letztendlich werden Frequenzen auch im industriellen, medizinischen und privaten Bereich genutzt. Bisher nutzt jede Anwendung in der Regel einen eigenen Teilbereich des Frequenzspektrums. Dieses bestimmte Frequenzband wird jedoch zunehmend auch gemeinsam von mehreren verschiedenen Anwendungen genutzt.

## 2. Telekommunikation

Hauptanwendungsgebiet der Funktechnik ist heute der Telekommunikationsbereich. Mit Hilfe der Funktechnik ist es möglich, nicht leitergebunden Kommunikationswege aller Art schnell auf- und auszubauen und Daten zu übertragen. Dies ist insbesondere für dünn besiedelte Gebiete von Bedeutung, da dort der Aufbau leitergebundener Übertragungsnetze mit einem erheblichen technischen und finanziellen Aufwand verbunden ist. Der Markt für die drahtlose Telekommunikation hat sich in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wie in ganz Europa rasant entwickelt. Allein der Umsatzerlös mit Mobilfunkdiensten stieg in Deutschland von 9,5 Mrd. Euro im Jahre 1998 auf 23,5 Mrd. Euro im Jahre 2005<sup>5</sup>. Dieser Prozess hat zu einer stark steigenden Nachfrage nach Funkfrequenzen vor allem aus dem Kommunikationssektor geführt. Von dieser Entwicklung gehen einschneidende Auswirkungen auf alle Frequenznutzer aus.

Wichtigster Anwendungsbereich der drahtlosen Kommunikation sind inzwischen die bereits genannten Mobilfunktelefondienste. Ende 2005 gab es in Deutschland 76 Mio. Mobilfunktelefonkanäle<sup>6</sup>. Diese mobilen Telefondienste sind daher auf dem Wege, die klassische leitungsgebundene Sprachübertragung in ihrer Bedeutung zu verdrängen. Eine Verbindung beider Systeme stellt die drahtlose Teilnehmeranschlussleitung (Wireless Local Loop, WLL) dar, mit deren Hilfe Teilnehmer an das bestehende leitungsgebundene Telefonnetz angeschlossen werden können. Der Mobilfunkdienst hat sich in den letzten Jahren über den Bereich des reinen Telefondienstes hinaus weiterentwickelt. Besonders durch die schrittweise Einführung des Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) werden drahtlose Daten-

<sup>5</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005, S. 361.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005, S. 37.

übertragungs-, Multimedia- und Internet-Dienste ermöglicht. Die gleichen Anwendungen sind auch mit Satelliten-Breitbandsystemen möglich.

Weitere, jedoch nichtkommerzielle Sprachdienstanwendungen von Frequenzen sind der weltweite zulassungsbedürftige Amateurfunk und der zulassungsfreie CB-Funk (engl. Citizen Band) mit geringer örtlicher Reichweite.

### 3. Rundfunk und Fernsehen

Die Nutzung von Funktechnik hat jedoch auch über den klassischen Bereich der Telekommunikation hinaus große Bedeutung. Die kabelgebundene Hörfunk- und Fernsehübertragung hat sich in Deutschland zwar für den stationären Betrieb von Empfangsgeräten weitgehend durchgesetzt. Der Rundfunkempfang mit Hilfe mobiler Geräte, wie etwa tragbarer Fernseh- und Radiorecorder oder Radios in Kraftfahrzeugen, ist jedoch auf die terrestrische Übertragung angewiesen. Auch die neuen digitalen Rundfunkübertragungsformen DAB (Digital Audio Broadcasting) und DVB (Digital Video Broadcasting) sind bei terrestrischer Übertragung an die Nutzung von Funkfrequenzen gebunden<sup>7</sup>. Auch bei der Verwendung von Satellitentechnik zur Fernseh- und Rundfunkübertragung müssen bestimmte Frequenzbereiche genutzt werden<sup>8</sup>. Daneben werden gleichzeitig mit den Fernseh- und Hörfunksignalen benachbarte Informationsdienste, wie der Teletext und das Radio Data System (RDS), übertragen.

### 4. Verkehr

Im Bereich des Verkehrs ist die Anwendung von Funktechnik unverzichtbar. Insbesondere satellitengestützte Ortungs-, Navigations- und Zeitangabesysteme, wie das ursprünglich zu militärischen Zwecken entwickelte Global Positioning System (GPS), ermöglichen vielfache neue Anwendungsmöglichkeiten im Bereich des Verkehrs. Die Europäische Gemeinschaft unterstützt die Entwicklung eines solchen europaweiten Satellitenortungs- und Satellitennavigationssystems unter dem Namen GALILEO<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Ladeur, MMR 1999, S. 266 (269 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. dazu Koenig/Neumann, MMR 2000, S. 151 (151 f.).

<sup>9</sup> Vgl. dazu Oppermann, § 22, Rn. 54 u. die Projektinternetseite der EG, unter [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/galileo/](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/galileo/).



Im Luft- und Seeverkehr dient die Funktechnik vor allem der Verkehrsleitung und Navigation. Nur mit Hilfe von Funkanwendungen können auf diesen Gebieten bei der heutigen Verkehrsdichte Unfälle wirksam verhindert und so das menschliche Leben ausreichend geschützt werden. Weiterhin dient die Funktechnik im Bereich des Seeverkehrs der Seenotalarmierung<sup>10</sup>.

Im Straßenverkehr findet Funktechnik bisher vorrangig im Rahmen der geschilderten Satellitenortungs- und -navigationssysteme Anwendung. Mit Hilfe dieser Technik kann der Fahrer z. B. Routenplanungsfunktionen mit Zielführung in Anspruch nehmen. Größtenteils noch in der Entwicklung sind so genannte Verkehrstelematiksysteme. Unter Telematik versteht man dabei den Einsatz und die Nutzung der neuen Informations-, Kommunikations- und Leittechnologien im Verkehr<sup>11</sup>. Diese Systeme dienen der Verkehrserfassung und -beeinflussung durch die automatische Erfassung von Belastungen und Störungen im Verkehrsnetz und die entsprechende Steuerung von Wegweisern und variablen Verkehrszeichen, dem Verkehrsmanagement durch Verkehrsleitzentralen und der Verkehrsinformation mit Hilfe des Internet oder von Rundfunkdiensten<sup>12</sup>. Verkehrstelematik ist eine wesentliche Voraussetzung zur Schaffung integrierter Gesamtverkehrssysteme und zur Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger.

Im Schienenverkehr und in der Binnenschifffahrt dient die Funktechnik vorrangig der Lokalisierung der einzelnen Verkehrsteilnehmer und leistet damit einen Beitrag zur Vermeidung von Unfällen. Des Weiteren können Verkehrssteuerungseinrichtungen, wie z. B. Weichen und Haltesignale im Bahnverkehr, funkgesteuert betrieben werden. Damit können die stark belasteten Verkehrswege effektiver genutzt werden. Auch im Bereich des Schienenverkehrs ist die Anwendung von Verkehrstelematiksystemen, insbesondere im Rahmen von Gesamtverkehrskonzepten, denkbar.

---

<sup>10</sup> Insbesondere mit Hilfe des Seenot- und Sicherheitsfunksystems GMDSS (Global Maritime Distress and Safety System).

<sup>11</sup> Vgl. dazu Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Verkehrsmanagement: Telematik im Verkehr, unter [http://www.mw.niedersachsen.de/master/C346190\\_N7361\\_L20\\_D0\\_I712.html](http://www.mw.niedersachsen.de/master/C346190_N7361_L20_D0_I712.html).

<sup>12</sup> Vgl. zu Einzelheiten Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Standpunkte zur Verkehrstelematik, unter <http://www.bmvbs.de/-,1414.1893/Standpunkte-zur-Verkehrstelema.htm>.

## 5. Forschung und Entwicklung

Auch auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung, z. B. in der Erderkundung und der Radioastronomie, besteht ein Bedarf an der Nutzung von Funkfrequenzen<sup>13</sup>. Im Rahmen der wissenschaftlichen Erdbeobachtung werden mit Hilfe von Satelliten Messungen verschiedener Parameter wie Farbe und Temperatur der Meere und der Erdoberfläche, Landnutzung oder Klimaveränderungen vorgenommen. So können beispielsweise Wettervorhersagen getroffen oder Handlungsvorschläge zum Klimaschutz erarbeitet werden. Die Radioastronomie befasst sich mit der von kosmischen Objekten und aus dem interstellaren Raum kommenden Radiofrequenzstrahlung<sup>14</sup>. Die Untersuchungen erfolgen mit Hilfe von Radioteleskopen. Zur Beobachtung bestimmter Strahlungen aus dem Weltall müssen diese betreffenden Frequenzbereiche von irdischen Störungen durch andere Anwendungen freigehalten werden. Ebenfalls unter den Bereich Forschung und Entwicklung lässt sich die Tätigkeit von Funkamateuren fassen, die sich speziell mit der Erforschung von Frequenzen und deren Nutzung beschäftigen.

## 6. Staatliche Anwendungen

Auf staatlicher Ebene werden Frequenzen vorrangig im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung sowie zu Verteidigungszwecken in Anspruch genommen. Als Beispiele sind funkgestützte Notruf- und Kommunikationsdienste für Polizei und Feuerwehr, die reservierte Frequenzbereiche nutzen, zu nennen. Derzeit in der Einführungsphase befindet sich in Deutschland der digitale Funk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), wie die Polizeien des Bundes und der Länder<sup>15</sup>. Die veralteten sich bisher im Einsatz befindlichen analogen Systeme sollen dabei durch ein bundesweit einheitliches BOS-Digitalfunksystem abgelöst werden. Zur Wahrnehmung von Aufgaben der Landesverteidigung werden Frequenzen zur Kommunikation und Kontrolle sowie zur Radarüberwachung durch die nationalen Streitkräfte und die NATO genutzt.

<sup>13</sup> Vgl. dazu näher Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, vor § 44, Rn. 10.

<sup>14</sup> Verschuur, S. 17.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Göddel, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 57, Rn. 9 f.

Außerdem werden Frequenzen staatlicherseits auf Grund von Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen genutzt. So haben sich viele Staaten verpflichtet, Navigations-, Ortungs- und Zeiterfassungssysteme für ihr Gebiet zu installieren und zu betreiben. Daneben bestehen auch Vereinbarungen zur Überwachung von Natur und Umwelt mit Hilfe von Satelliten.

Die bereits erwähnten Frequenzanwendungen im Bereich der Weltraumforschung, Verkehrsnavigations- und Verkehrsleitsysteme werden ebenfalls zum Teil auf staatlicher Ebene betrieben. Als staatliche Anwendung von Funktechnik im weiteren Sinne ist hier auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu nennen, der in allen europäischen Staaten existiert.

## 7. Sonstige Frequenznutzungen

Letztendlich werden elektromagnetische Wellen auch durch Geräte oder Vorrichtungen für die Erzeugung und lokale Nutzung von Hochfrequenzenergie für industrielle, wissenschaftliche, medizinische, häusliche oder ähnliche Zwecke genutzt (so genannte ISM-Geräte). So werden z. B. Fernbedienungen für Baumaschinen oder Garagentore per Funk gesteuert. Funkenerosionsmaschinen zur Metallbearbeitung benötigen ebenfalls elektromagnetische Wellen. In der Wissenschaft werden bestimmte Frequenzbereiche in der Photochemie oder bei der Mikroskopie genutzt. In der Medizin werden unter Gebrauch elektromagnetischer Wellen Röntgenuntersuchungen oder Strahlentherapien durchgeführt. Beispiele für privat genutzte ISM-Geräte sind etwa Babyphones, PC-Funktastaturen, Fahrzeugöffner oder Funkthermometer. Mikrowellenherde benötigen zum Betrieb ebenfalls bestimmte Frequenzbereiche.

## III. Frequenzen als knappe Güter

Das nutzbare Frequenzspektrum ist aus physikalischen Gründen begrenzt. Hinzu kommt, dass auf Grund technischer und atmosphärischer Gegebenheiten nur ein Teil des Frequenzspektrums für die Funkkommunikation genutzt werden kann. Bei der örtlich nahen, gleichzeitigen Aussendung von Signalen auf der gleichen Wellenlänge können Interferenzen auftreten, die zu wechselseitigen Störungen führen. Die Mehrfachnutzung der gleichen Frequenz ist daher nur bedingt möglich. Denkbar ist eine

zeitliche Aufteilung der Frequenznutzung. Dabei werden Nutzungsrechte an einer bestimmten Frequenz für die einzelnen Dienste auf gewisse Zeiten begrenzt. Es können aber auch die Ausstrahlungsgebiete räumlich so abgegrenzt werden, dass keine gegenseitigen Störungen auftreten. Dabei wird ausgenutzt, dass die ausgesendeten elektromagnetischen Wellen, abhängig von ihrer Wellenlänge, nur eine begrenzte Reichweite haben. Weiterhin besteht die Möglichkeit der so genannten Polarisierung. Dabei werden elektromagnetische Schwingungen auf bestimmte Schwingungsebenen eingeengt. Eine entsprechende Antenne für horizontal polarisierte Wellen empfängt dabei keine Signale, die durch Wellen mit vertikaler Polarisierung übertragen werden<sup>16</sup>. Damit besteht die Möglichkeit der Entkoppelung verschiedener Anwendungen. Möglich ist aber auch die Belegung eines ausgesendeten elektromagnetischen Signals mit Inhalten aus mehreren Diensten. Dabei werden von einem Funksystem Frequenzlücken genutzt, die sich beim Betrieb des anderen Dienstes ergeben<sup>17</sup>. So werden beispielsweise mit dem Fernsehsignal gleichzeitig Informationen für den Teletextdienst gesendet.

Trotz technischer Weiterentwicklungen, wie der Ersetzung analoger durch digitale Technologien, die eine erhöhte Ausnutzung der Frequenzen ermöglichen, ist der Frequenzbedarf um ein Vielfaches höher als die vorhandenen Möglichkeiten der Frequenzbewirtschaftung<sup>18</sup>. Aus technischen Gründen sind einzelne Frequenzbereiche für die Übertragung bestimmter Dienste besser geeignet als andere<sup>19</sup>. So erfordert z. B. die weltweite Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen die Nutzung von spezifischen niederfrequenten Schwingungen (so genannte Langwellen oder Kurzwellen). Diese werden bei der Ausbreitung im freien Raum weniger gedämpft als hochfrequente Schwingungen. Ihre Reichweite ist daher verhältnismäßig groß. Da diese Wellen sich überall hin ausdehnen, ist auch ihre Störanfälligkeit relativ hoch. Diese Frequenzen dürfen daher möglichst nicht von anderen Anwendungen gestört oder blockiert werden und sollten den Nutzungen, die eine größere Reichweite anstreben, vorbehalten bleiben. Desgleichen gebietet auch die Erforschung der Funkausstrahlung aus dem All (Radioastronomie) eine Freihaltung der hierfür definierten Frequenzbereiche von anderweitigen terrestrischen Emissionen. Für die Übertragung

<sup>16</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 22.

<sup>17</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 23.

<sup>18</sup> Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 457.

<sup>19</sup> Binz, ArchPF 1989, S. 232 (241); Hoffmann-Riem/Wieddekind, FS Hoppe, S. 745 (747).

besonders geeignete Frequenzbereiche sind häufig bereits bestimmten Nutzern bzw. Diensten zugewiesen und stehen daher zunächst nicht für neue Anbieter oder Dienste zur Verfügung.

Die seit einiger Zeit zu beobachtende regelrechte Marktexplosion bei Telekommunikationsdiensten, insbesondere im Sektor der mobilen Telefondienste, und im Rundfunksektor hat zu einer stark erhöhten Nachfrage nach Frequenzen geführt. Diese gesteigerte Nachfrage kann auch durch den technischen Fortschritt bei der Erweiterung des nutzbaren Teils des Frequenzspektrums nicht vollständig befriedigt werden. Daneben sind auf Grund der Vorteile von Funknetzen in den letzten Jahren ständig neue Anwendungen entwickelt worden, die ebenfalls einen Frequenzbedarf haben, der aus dem bestehenden Angebot befriedigt werden muss. Zu nennen sind insbesondere die neuartigen Navigations- und Ortungsdienste. Hinzu kommt die zunehmende Einführung internationaler Dienste, deren Anbieter mit den Nutzern auf nationaler Ebene um Frequenzen konkurrieren. Als Beispiele sind hier die globalen Telekommunikationsdienste der S-PCS-Systeme (Satellite Personal Communications Systems), wie z. B. Iridium, anzuführen.

#### **IV. Notwendigkeit einer Frequenzordnung**

Die Frequenzordnung dient sowohl der staatlichen Infrastrukturgestaltung als auch staatlicher Ressourcenbewirtschaftung<sup>20</sup>. Das Besondere an dem knappen Gut Frequenzspektrum ist dabei, dass es im Gegensatz zu anderen knappen Gütern nicht abgenutzt oder zerstört werden kann. Das Frequenzspektrum kann lediglich „übernutzt“ werden. Dies ist der Fall, wenn Funkstörungen auftreten. Daraus folgt, dass das Frequenzspektrum gerade dann verschwendet wird, wenn es nicht vollständig ausgenutzt wird<sup>21</sup>.

Vordringliche Aufgabe der Frequenzordnung ist die Bewirtschaftung und Zuteilung des knappen Gutes Funkfrequenzen. Die Begrenztheit der Ressource Frequenz erfordert Allokationsmechanismen zur Zuordnung an einzelne Dienste und Nutzer<sup>22</sup>. Ziel ist es, den größtmöglichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen aus der knappen Ressource Funkfrequenzen zu ziehen. Beim Frequenzmanagement ergeben

<sup>20</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, vor § 44, Rn. 6.

<sup>21</sup> Vgl. Leive, S. 16.

<sup>22</sup> Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 701.

sich äußerst komplexe Entscheidungssituationen zwischen Physik, Stand der Technik, internationaler und nationaler Koordinierung, Betreiber- und Nutzerinteressen, Wirtschaftspolitik und vielen anderen Bereichen<sup>23</sup>. Der Staat muss daher geeignete Verteilungskriterien finden, um die Interessen der einzelnen betroffenen Gruppen, wie Betreiber oder Nutzer, und Allgemeininteressen in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

Besondere Beachtung ist hierbei der Forderung nach Zuverlässigkeit der Funkverbindungen zu schenken. Die Vorteile der Funktechnologie entfalten sich nur, wenn Kommunikationsverbindungen stabil und mit ausreichender Qualität betrieben werden können. Ein „Chaos im Funkverkehr“ ist zu vermeiden<sup>24</sup>. Nur ein effizientes Frequenzmanagement kann ausreichenden Schutz vor Störungen durch andere Funkanwendungen gewährleisten. Zur bestmöglichen Ausnutzung des knappen Gutes Frequenz kann es daher erforderlich sein, einzelnen Nutzern oder Nutzergruppen ausschließliche Frequenznutzungsrechte zu festgelegten Zwecken zuzuweisen<sup>25</sup>.

Trotz seiner physikalischen Begrenztheit kann das Frequenzspektrum jedoch in seiner Nutzbarkeit optimiert werden, um einer möglichst großen Anzahl von Betreibern die Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums zu ermöglichen. Diese Optimierung ist beispielsweise durch die Mehrfachverwendung von Frequenzen möglich.

Durch eine effiziente Frequenzplanung kann sichergestellt werden, dass die technischen Parameter, die für eine bestimmte Anwendung erforderlich sind, nicht ohne technisches Erfordernis überschritten werden. Fehlt eine entsprechende Regulierung, könnte es zu einer Ausdehnung der Frequenznutzung durch die einzelnen Dienste über das erforderliche Maß hinaus kommen. Dies würde zu Störungen anderer Anwendungen führen. Würden die Betreiber dieser Dienste ihre gesendeten Signale aus diesem Grund wiederum verstärken, ergäbe sich die paradoxe Situation, dass bei höherer Sendeleistung der Nutzen für den einzelnen Anbieter nicht höher wäre als bei der vorherigen niedrigeren abgestrahlten Leistung. Daher hat die Frequenzplanung die Aufgabe, eine ausreichend gute Übertragung der Nutzsignale zu

---

<sup>23</sup> Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 700; Hoffmann-Riem/Wieddekind, FS Hoppe, S. 745 (755 f.).

<sup>24</sup> So schon BVerfGE 12, S. 205 (230).

<sup>25</sup> Kennedy/Pastor, S. 47.

sichern und gleichzeitig das Störpotential der Aussendungen auf ein technisch und ökonomisch sinnvolles Maß zu reduzieren.

Des Weiteren sind im Rahmen der Frequenzplanung und -verwaltung die spezifischen Anforderungen zu beachten, die bestimmte Dienste an das Funkfrequenzspektrum stellen. Weltweite Hörfunkprogramme lassen sich z. B. am kostengünstigsten über Kurzwelle übertragen, während Satellitendienste auf hohe Frequenzen angewiesen sind. Den unterschiedlichen Anwendungen sollten dabei, soweit möglich, die für ihre Erfordernisse bestgeeigneten Frequenzbereiche zugewiesen werden.

Auch der Schutz von Mensch und Umwelt vor übermäßiger Strahlenbelastung erfordert eine Frequenzplanung. Die Strahlenbelastung steigt dabei mit zunehmender Sendeleistung<sup>26</sup>. Wie bereits geschildert, besteht für den einzelnen Frequenznutzer ein hoher Anreiz, die Sendeleistung zu erhöhen, um sich vor Störungen durch andere Anwendungen zu schützen. Würden alle Nutzer dies tun, bestünde nach einiger Zeit eine mit der Ausgangssituation vergleichbare Situation, aber bei höherer Belastung der Umwelt. In den letzten Jahren sind auch zunehmend Befürchtungen laut geworden, dass von hochfrequenten Strahlungen Gesundheitsgefährdungen ausgehen<sup>27</sup>.

Betreiber von Telekommunikationsdiensten benötigen bei der Investition in Funktechnik die Gewissheit einer stabilen Nutzungsmöglichkeit. Nur so bleibt ihr finanzielles Risiko kalkulierbar. Hierzu sind den Anbietern von Diensten, soweit erforderlich, exklusive Nutzungsrechte an einem bestimmten Frequenzbereich einzuräumen. Nur so kann eine bestimmte Dienstgüte garantiert werden, die Voraussetzung für die Preisgestaltung durch kommerzielle Nutzer ist.

Neben den genannten Gründen für eine Planung der Frequenznutzung sind in den letzten Jahren verstärkt verteilungspolitische Aspekte bei der Frequenzregulierung in den Vordergrund getreten. Funkdienste können ohne Zugang zu Frequenzen nicht betrieben werden. Sie sind daher ohne entsprechende Frequenznutzungsrechte vom Markt ausgeschlossen. Staatliche Stellen benötigen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben und für Anwendungen, die im Sinne des Gemeinwohls erforderlich sind, wie

<sup>26</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 44, Rn. 3.

<sup>27</sup> Ebd. mit weiteren Nachweisen.



etwa Notrufdienste oder Funkanwendungen der Sicherheitsbehörden, bestimmte Frequenzbereiche. Diese Frequenzen werden jedoch auch von der immer größeren Zahl der frequenzabhängigen kommerziellen Dienste beansprucht. Nichtkommerzielle Dienste konkurrieren zum Teil mit gewerblichen Anwendungen um die Nutzung der gleichen Frequenzbereiche. Anbieter frequenzgebundener Dienste stehen teilweise auch mit leitergebundenen Anwendungen (z. B. Mobiltelefondienste mit drahtgebundenen Telefonanwendungen) im Wettbewerb. Entscheidungen über die Zuteilung von Frequenzen können daher auch auf andere Marktbereiche erheblichen Einfluss haben. Auf Grund technologischer Entwicklungen entstehen neue Dienste und lösen ältere Systeme ab. So wird z. B. der digitale Rundfunk in einigen Jahren die analoge Ausstrahlung abgelöst haben. Es entstehen verstärkt europa- oder weltweite Dienste, die einen zusätzlichen Frequenzbedarf haben. Der höhere Bedarf an Frequenzen, der zum größten Teil aus den vorhandenen freien Frequenzen nicht gedeckt werden kann, führt zu Verteilungsproblemen, die im Rahmen der Frequenzordnung gelöst werden müssen.

Aus dem Erfordernis einer effizienten Allokation, der Forderung nach gleichberechtigtem Zugang aller Frequenznutzer zum knappen Gut Frequenzspektrum und dem staatlichen Interesse an der Reservierung bestimmter Frequenzbereiche für öffentliche Anwendungen folgt, dass eine allein privatwirtschaftliche Regelung der Frequenzverteilung und Frequenzverwaltung nicht interessengerecht ist. Daher ist eine regulative staatliche Frequenzordnung erforderlich<sup>28</sup>.

## **V. Das Frequenzspektrum als öffentliche Sache**

Das Frequenzspektrum ist eine öffentliche Sache, die überwiegend im Sondergebrauch steht<sup>29</sup>. Für die Einordnung unter den Begriff der öffentlichen Sache ist es unerheblich, dass es dem Frequenzspektrum an der Körperlichkeit fehlt, die im Rahmen des zivilrechtlichen Sachbegriffes nach § 90 BGB<sup>30</sup> gefordert wird. Der bür-

<sup>28</sup> So auch Wegmann, K&R 2003, S. 448 (448).

<sup>29</sup> So auch Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 44, Rn. 5; zweifelnd Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, vor § 44, Rn. 7.

<sup>30</sup> Bürgerliches Gesetzbuch, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I, S. 42, 2909; 2003 I, S. 738), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098).



gerlich-rechtliche Sachbegriff gilt für das öffentliche Recht gerade nicht<sup>31</sup>. Mit der Zuordnung zum Kreis der öffentlichen Sachen soll zur Wahrung und Sicherung öffentlicher Funktionen eine Trennung von der sonst eingreifenden Privatrechtsordnung bewirkt werden. Daraus folgt jedoch nicht, dass alle nichtkörperlichen Gegenstände vom öffentlichen Sachbegriff auszuschließen sind, weil sie der allgemeinprivatrechtlichen Zuordnung nicht unterstehen könnten<sup>32</sup>. Gerade für den Bereich der Frequenzen kann dieser Ausschluss nicht gelten. Hier ist eine rein privatrechtliche Nutzung ohne Beteiligung der Öffentlichkeit oder Dritter mit dann etwa bestehenden Unterlassungsansprüchen ohne weiteres denkbar<sup>33</sup>. Daher ist eine Abgrenzung zur Privatrechtsordnung im Wege der Einordnung des Frequenzspektrums als öffentliche Sache erforderlich.

Das Frequenzspektrum stellt in erster Linie eine öffentliche Sache im externen Sondergebrauch dar. Das heißt, eine Berechtigung von Zivilpersonen bzw. öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das Frequenzspektrum zu nutzen, besteht nur kraft besonderer Zulassung durch den Träger der öffentlichen Sachherrschaft (hier vorherige Zuteilung einer Frequenz nach § 55 TKG 2004)<sup>34</sup>. Ein Teil des Frequenzspektrums steht jedoch auch im so genannten Gemeingebrauch, das heißt, das Recht zur Nutzung dieser Frequenzbereiche wird jedermann ohne besondere Erlaubnis oder Zulassung eingeräumt<sup>35</sup>. Dies ist zum Beispiel bei den für den CB-Funk bereitgestellten Bereichen des Frequenzspektrums der Fall. Einige Bereiche des Spektrums stehen im internen Verwaltungsgebrauch und dienen der internen Nutzung durch die Verwaltung, so zum Beispiel Frequenzen, die für die militärische Nutzung vorgesehen sind.

Die Widmung ist der Rechtsakt, durch den eine Sache einer besonderen öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterstellt wird<sup>36</sup>. Die Begründung der öffentlichen Sacheigenschaft erfolgt beim Frequenzspektrum durch eine Rechtsverordnung, näm-

---

<sup>31</sup> Forsthoff, VerwR I, S. 378; Wolff/Bachof/Stober, § 75, Rn. 4; Pappermann, JuS 1979, S. 794 (797 f.); Pappermann/Löhr/Andriske, S. 4 f.; Häde, JuS 1993, S. 113 (113); dagegen Papier, S. 2.

<sup>32</sup> Anderer Ansicht: Papier, S. 2; Weber, VVDStRL 21 (1964), S. 145 (173).

<sup>33</sup> Im Gegensatz etwa zur Luft.

<sup>34</sup> Papier, S. 17, 23 ff.; Battis, S. 276 f.; Papier, in Erichsen, AllgV, § 38, Rn. 19 ff.

<sup>35</sup> Bull/Mehde, Rn. 931; Battis, S. 276; Papier, S. 17.

<sup>36</sup> Wolff/Bachof/Stober, § 76, Rn. 1; Papier, in Erichsen, AllgV, § 37, Rn. 6; Axer, NVwZ 1996, S. 114 (115).

lich den Frequenzbereichszuweisungsplan nach § 53 TKG 2004<sup>37</sup>. Zur Widmung als Willenserklärung muss noch die tatsächliche Indienststellung als Realakt hinzutreten, damit erstere rechtliche Wirksamkeit erlangt<sup>38</sup>. Die Indienststellung des Frequenzspektrums geschieht auf faktischem Wege im Hinblick darauf, dass durch die Bereichszuweisung potentiell jedermann die Möglichkeit hat, eine Frequenz für einen bestimmten Funkdienst zu nutzen<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Ausführlich zur Widmung durch Rechtsverordnung: Papier, S. 39 f.; Wolff/Bachof/Stober, § 76, Rn. 9.

<sup>38</sup> Kodal/Krämer, Kap. 7, Rn. 15; Wolff/Bachof/Stober, § 76, Rn. 21 f.; Battis, S. 279; von Danwitz, in Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 7. Kapitel, Rn. 46.

<sup>39</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 44, Rn. 5.

## **C. Internationale Frequenzordnung durch ITU, WTO und CEPT**

### **I. Ebenen der Frequenzordnung**

Das Verfahren zur Frequenzplanung und -verwaltung erstreckt sich über mehrere Ebenen. Zunächst erfolgt die Planung auf internationaler Ebene im Rahmen der Tätigkeit der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU). Auf europäischer Ebene findet eine Frequenzplanung durch die Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen (Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications, CEPT) statt. Auswirkungen auf Fragen der Frequenzpolitik haben außerdem auf internationaler Ebene auch die Übereinkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO). Daneben gibt es auch für den Bereich der Frequenzplanung und -verwaltung rechtliche Vorgaben durch die Europäische Gemeinschaft für ihre Mitgliedstaaten. Weiterhin findet auf der Grundlage der vorgenannten Regelungswerke zum Teil eine direkte Koordination zwischen Nachbarstaaten statt<sup>40</sup>. Basierend auf den internationalen und europäischen Vorgaben werden auf nationaler Ebene die Frequenzplanung und -verwaltung durchgeführt. Die Frequenzordnung in der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sich dabei nach den Regelungen des Telekommunikationsgesetzes<sup>41</sup>.

### **II. Notwendigkeit internationaler Regelungen**

Die Zuständigkeit für Frequenzangelegenheiten ist Bestandteil der Hoheitsrechte eines jeden Staates<sup>42</sup>. Jeder Staat kann aber nur für die aus seinem Hoheitsgebiet gesendeten Funkwellen die von ihm geregelte Frequenzordnung durchsetzen<sup>43</sup>. Funkwellen breiten sich jedoch frei im Raum und daher auch über Staatsgrenzen hinweg aus. Internationale Regelungen sind deshalb notwendig, um eine geordnete Frequenznutzung auch in grenznahen Gebieten zu garantieren. Durch eine internationa-

<sup>40</sup> Zum Beispiel durch die Wiener Vereinbarung für den mobilen Landfunk im Bereich bis 960 MHz; vgl. zum Ganzen ausführlich Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 46; zur aktuellen Auslandskoordinierung vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005, S. 173 ff.

<sup>41</sup> Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 22. Juni 2004 (BGBl. I, S. 1190), zuletzt geändert durch Art. 273 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>42</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 34.

<sup>43</sup> Graf Vitzthum, in Graf Vitzthum, VölkerR, 5. Abschnitt, Rn. 36; Seidl-Hohenveldern/Stein, Rn. 1276 ff.

le Koordination der Frequenznutzung können Konfliktfälle zwischen einzelnen Staaten reduziert und die wechselseitige Abstimmung erleichtert werden<sup>44</sup>. Insbesondere können schädliche Störungen zwischen Funkstellen einzelner Länder beseitigt, die Nutzung des Spektrums insgesamt verbessert und allen Ländern gleichberechtigter Zugang zu den Ressourcen der Funkkommunikation gewährleistet werden<sup>45</sup>. Daneben wird durch eine internationale Frequenzharmonisierung die Bereitstellung von weltweiten Telekommunikationsdiensten erleichtert. Außerdem begünstigt die internationale Harmonisierung die globale Einsetzbarkeit von Telekommunikationsendgeräten. Dies ist sowohl aus Sicht der Industrie als auch aus Nutzersicht vorteilhaft, da so ein höheres Marktvolumen erreicht wird, das wiederum zu niedrigeren Endpreisen führt. Ferner kann der Verbraucher erworbene Geräte international nutzen.

### **III. Internationale Frequenzkoordinierung im Rahmen der ITU**

#### **1. Allgemeines**

Auf weltweiter Ebene erfolgt die Frequenzplanung durch die Internationale Fernmeldeunion (ITU) mit Sitz in Genf. Die ITU ist eine zwischenstaatliche Organisation, die sich mit technischen und administrativen Fragen der Telekommunikation beschäftigt. Sie legt internationale Standards für die Telekommunikation fest und nimmt die weltweite Zuweisung und Koordination von Funkfrequenzen vor. Daneben berät die ITU Entwicklungsländer beim Ausbau von Telekommunikationsdiensten und -netzen. Im Rahmen der ITU werden in diesem Sinne die Interessen von 191 Staaten<sup>46</sup> unter Beteiligung der Telekommunikationsindustrie und anderer Interessengruppen koordiniert.

Als Vorläufer der ITU wurde im Jahre 1865 von 20 europäischen Staaten (u. a. dem Deutschen Reich) die International Telegraph Union gegründet. Diese Organisation befasste sich jedoch nicht mit der Regulierung des internationalen Funkverkehrs, sondern beschränkte sich weitgehend auf die internationale Regulierung der elektro-

<sup>44</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 35.

<sup>45</sup> Vgl. Art. 44 u. 45 Konstitution der ITU (BGBl. 2001 II, S. 1121; 2005 II, S. 426); Tegge, S. 242.

<sup>46</sup> Stand vom 21. November 2006, vgl. ITU, Overview, unter <http://www.itu.int/members/index.html>.

nischen Telegraphie<sup>47</sup>. Dagegen beschäftigte sich bis zum Jahre 1932 eine andere internationale Organisation, die 1906 in Berlin gegründete International Radiotelegraph Union, mit der Funkregulierung. Diese Organisation begann damit, Funkfrequenzen bestimmten Diensten zuzuweisen. So wurden u. a. Frequenzen für Küstenstationen, Schiffe oder Rundfunksendungen reserviert<sup>48</sup>. Im Jahre 1932 fusionierten die beiden Organisationen. Die neue Einrichtung nannte sich ab 1934 International Telecommunication Union (ITU). Mit dem zur Gründung der ITU führenden Internationalen Fernmeldevertrag wurde erstmals ein universeller Ordnungsrahmen in der internationalen Telekommunikation geschaffen<sup>49</sup>. Die ITU ist seit 1947 eine Sonderorganisation der UNO<sup>50</sup>. Nach dem 2. Weltkrieg stieg die Anzahl der Mitgliedstaaten sprunghaft an<sup>51</sup>. Insbesondere die so genannten Entwicklungsländer forderten nun eine Berücksichtigung ihrer frequenzpolitischen Interessen. Im Jahre 1992 beschloss die Mitgliedstaaten auf einer Außerordentlichen Regierungskonferenz in Genf eine grundlegende Reform der Struktur und Arbeitsweise der ITU, um diese in die Lage zu versetzen, auf die Herausforderungen der rapiden technischen Entwicklung in der internationalen Telekommunikation angemessen zu reagieren<sup>52</sup>. Diese umfassende Reorganisation der ITU trat am 1. Juli 1994 in Kraft.

## 2. Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der ITU bilden seit der Konferenz von Genf im Jahre 1992 die Konstitution (Constitution) und die Konvention (Convention)<sup>53</sup>. Die Konstitution ist ein auf Dauer angelegter völkerrechtlicher Vertrag, der die Zusammensetzung, die Ziele sowie die Arbeitsweise der Organisation allgemein festlegt<sup>54</sup>. Die Konvention trifft Bestimmungen hinsichtlich der Arbeitsweise der ITU und

<sup>47</sup> Vgl. ITU, History, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html>; ausführlich dazu auch Tegge, S. 38.

<sup>48</sup> Vgl. Kennedy/Pastor, S. 31.

<sup>49</sup> Tegge, S. 44.

<sup>50</sup> Vgl. ITU, History, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html>; Kennedy/Pastor, S. 31.

<sup>51</sup> Von 76 (1947) auf 101 (1959), vgl. Tegge, S. 50.

<sup>52</sup> Vgl. dazu Noll, MMR 1999, S. 465 (467 f.).

<sup>53</sup> Konstitution und Konvention der ITU vom 22. Dezember 1992 (BGBl. 1996 II, S. 1308); zur aktuellen Fassung vgl. Bekanntmachung der Neufassung der Konstitution und der Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 8. Oktober 2001 (BGBl. II, S. 1121); Gesetz zu den Änderungsurkunden vom 18. Oktober 2002 zur Konstitution und zur Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 22. Dezember 1992 vom 2. Mai 2005 (BGBl. II, S. 426).

<sup>54</sup> Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 752; Tegge, S. 83; zu völkerrechtlichen Verträgen als Grundlagen Internationaler Organisationen: Klein, in Graf Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn. 32 ff., Schweitzer, Rn. 684 ff.

ihrer Sektoren und Organe sowie über die Einberufung von Konferenzen und Tagungen. Sie kann daher auch als Geschäftsordnung der ITU bezeichnet werden. Die Konstitution und die Konvention der ITU wurden in der Bundesrepublik Deutschland mit Vertragsgesetz vom 20. August 1996 ratifiziert und damit in nationales Recht umgesetzt<sup>55</sup>. Weitere Änderungen und Ergänzungen der Konstitution und Konvention, die zwischenzeitlich in deutsches Recht umgesetzt sind, wurden auf den Regierungskonferenzen von Minneapolis 1998 und Marrakesch 2002 beschlossen<sup>56</sup>. Die Regierungskonferenz von Antalya 2006 hat ebenfalls Änderungs- und Ergänzungsbeschlüsse gefasst<sup>57</sup>. Vorgesehen ist u. a. die zukünftige Öffnung der ITU für Nichtregierungsorganisationen.

Die weiteren Rechtsakte und Beschlüsse der ITU leiten sich als sekundäres Organisationsrecht aus dem primären Satzungsrecht der Konstitution ab (Art. 4 Abs. 3 u. 4 Konstitution). Ergänzt werden die Konstitution und die Konvention in diesem Sinne durch sekundärrechtliche Vollzugsordnungen (VOs), die ebenfalls völkerrechtlich bindend sind<sup>58</sup>. Solche Vollzugsordnungen sind z. B. in Bezug auf internationale Fernmeldedienste die VO Telekom (International Telecommunication Regulations) und auf dem Gebiet der Funkdienste die VO Funk (Radio Regulations). Mit dem Vertragsgesetz vom 20. August 1996 wurde das damalige Bundesministerium für Post und Telekommunikation ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates diese Vollzugsordnungen sowie Änderungen zu diesen Ordnungen, die von den entsprechenden Organen der ITU beschlossen werden, in Kraft zu setzen<sup>59</sup>. Diese Ermächtigung ist nach der Auflösung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation nunmehr auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie übergegangen<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> BGBl. 1996 II, S. 1306.

<sup>56</sup> Vgl. Noll, MMR 2000, S. 270 (270 ff.); Bekanntmachung der Neufassung der Konstitution und der Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 8. Oktober 2001 (BGBl. II, S. 1121); Gesetz zu den Änderungsurkunden vom 18. Oktober 2002 zur Konstitution und zur Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 22. Dezember 1992 vom 2. Mai 2005 (BGBl. II, S. 426).

<sup>57</sup> Vgl. dazu unter <http://www.itu.int/plenipotentiary/2006/index.html>.

<sup>58</sup> Zur Bindungswirkung internationaler Übereinkünfte vgl. Graf Vitzthum, in Graf Vitzthum, VölkerR, 1. Abschnitt, Rn. 113 ff.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 2 Gesetz zu der Konstitution und der Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 22. Dezember 1992 sowie zu den Änderungen der Konstitution und der Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 14. Oktober 1994 vom 20. August 1996 (BGBl. II, S. 1306).

<sup>60</sup> Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/organisationsplan-bmwi,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

### 3. Mitgliedschaft, Beteiligte

An der politischen Willensbildung in der ITU sind neben deren Mitgliedstaaten auch Unternehmen und Verbände aus der Telekommunikationsindustrie sowie andere Internationale Organisationen, wie z. B. die EG, beteiligt.

Die maßgeblichen Entscheidungen in der ITU werden von den 191 Mitgliedstaaten getroffen. Die Bundesrepublik Deutschland wird in der ITU durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vertreten<sup>61</sup>. In den Gremien der ITU-Fachsektoren für Radiokommunikation (ITU-R), für Telekommunikationsstandardisierung (ITU-T) und für Telekommunikationsentwicklung (ITU-D) wird die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen<sup>62</sup> (früher Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) nach § 140 S. 1 TKG 2004 im Auftrag des BMWi tätig<sup>63</sup>. Die Europäische Gemeinschaft besitzt als Internationale Organisation seit 1988 einen Beobachterstatus in der ITU und bemüht sich um die Koordination der Interessen ihrer Mitgliedstaaten<sup>64</sup>.

Unternehmen und Verbände haben dagegen formal nur geringen Einfluss auf Entscheidungen der ITU. Sie können zwar die Mitgliedschaft in den Fachsektoren der ITU erwerben<sup>65</sup>, haben jedoch auf den meisten Konferenzen der ITU keinen Zugang oder kein Stimmrecht. An den Regierungskonferenzen dürfen diese Unternehmen und Verbände als Beobachter teilnehmen. Die Mitwirkungsrechte der regierungsunabhängigen Unternehmen und Verbände wurden auf der Regierungskonferenz von Minneapolis im Jahre 1998 durch eine Reihe von Resolutionen gestärkt<sup>66</sup>. Lediglich private Unternehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten besondere Rechte

<sup>61</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Internationale Zusammenarbeit, Internationale Fernmeldeunion (ITU), unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Telekommunikation-und-Post/Internationale-Zusammenarbeit/itu,did=8130.html>.

<sup>62</sup> Vgl. Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005, verkündet am 12. Juli 2005 als Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts (BGBl. I, S. 1970 (2009)), in Kraft getreten am 13. Juli 2005, zuletzt geändert durch Art. 27 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>63</sup> Vgl. dazu Bundesnetzagentur, Internationale Aktivitäten der Bundesnetzagentur, unter [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/272cc9f04954c6d728cbf455d633b543,0/Die\\_Bundesnetzagentur/Internationales\\_1ot.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/272cc9f04954c6d728cbf455d633b543,0/Die_Bundesnetzagentur/Internationales_1ot.html).

<sup>64</sup> Vgl. Tegge, S. 95.

<sup>65</sup> Wie etwa aus Deutschland die Deutsche Telekom AG, die Siemens AG oder das Zweite Deutsche Fernsehen; vgl. die komplette Liste unter [http://www.itu.int/cgi-bin/htsh/mm/scripts/mm.list?\\_search=SEC](http://www.itu.int/cgi-bin/htsh/mm/scripts/mm.list?_search=SEC).

<sup>66</sup> Vgl. zu Einzelheiten ITU, History, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html>.



und Pflichten für den Betrieb öffentlicher Telekommunikationsnetze besitzen, können vom betroffenen Staat mit Vertretungsrechten bei der ITU ausgestattet werden<sup>67</sup>.

Unternehmen und Verbände können jedoch praktisch wegen ihres technischen Sachverstandes und ihres Einflusses auf die Regierungen verschiedener Staaten in erheblicher Weise auf die Beschlüsse der ITU einwirken. So stellte auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Mitteilung vom 13. Mai 1998<sup>68</sup> an das Europäische Parlament und den Rat zur Welfunkkonferenz 1999 (WRC-99) fest:

„Während früher vorwiegend technische Fragen besprochen wurden, sind heute wirtschaftliche und politische Interessen, die von der Liberalisierung, dem Wettbewerb, der Globalisierung und der technischen Innovation im Kommunikations- und Informationssektor beeinflusst werden, bei den Entscheidungen über Frequenzzuweisungen die treibende Kraft. Obwohl auf den WRC bestimmte Bereiche des Frequenzspektrums für die Bereitstellung spezifischer Dienste – nicht aber bestimmten Unternehmen – zugewiesen werden, scheint infolge starker Lobbyarbeit von Konsortien und Interessengruppen, die von ihren jeweiligen Regierungen unterstützt werden, das Funkfrequenzspektrum auf den WRC zunehmend nach wirtschaftlichen Interessen einzelner aufgeteilt zu werden.“

#### 4. Aufbau und Organe der ITU

Oberstes Organ der ITU ist die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten (Plenipotentiary Conference), die alle 4 Jahre zusammentritt<sup>69</sup>. In der Regierungskonferenz sind alle Mitgliedstaaten vertreten. Sie bestimmt die langfristige Strategie der Organisation und ist als einziges Organ befugt, durch einstimmige Entscheidung das primäre Recht der ITU (Konstitution und Konvention) abzuändern.

Der Rat (Council) besteht aus 46 Mitgliedern (1/4 der ITU-Mitgliedstaaten), die auf der Regierungskonferenz gewählt werden. Er fungiert zwischen deren Sitzungsperioden als politisches Entscheidungsgremium, soweit ihm Zuständigkeiten durch die Regierungskonferenz übertragen worden sind<sup>70</sup>. Der Rat tritt einmal im Jahr zusammen, um politische Fragen im Bereich der Telekommunikation zu erörtern. Die tägliche Verwaltungsarbeit in der ITU wird vom Generalsekretariat wahrgenommen<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Etwa British Telecom in Großbritannien oder AT&T in den USA, vgl. dazu Kennedy/Pastor, S. 33.

<sup>68</sup> KOM (1998) 298.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 7 u. 8 Abs. 1 Konstitution der ITU.

<sup>70</sup> Vgl. Art. 10 Konstitution der ITU; Art. 4 Abs. 1 Konvention der ITU.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 11 Konstitution der ITU.



Die Weltweiten Konferenzen für Internationale Telekommunikation (WCIT) haben vordringlich die Aufgabe, Änderungen oder Ergänzungen der VO Telekom zu beraten und zu beschließen<sup>72</sup>. Die VO Telekom enthält allgemeine und ordnungspolitische Regelungen für die Bereitstellung internationaler Telekommunikationsdienste<sup>73</sup>.

Die Detailarbeit wird durch eine Reihe weiterer Einrichtungen und Organe im Rahmen der ITU geleistet. Die Aktivitäten der ITU sind dazu in drei Sektoren gegliedert. Diese Sektoren besitzen jeweils spezielle Vollversammlungen, Regionalkonferenzen, Studiengruppen und ein Büro. Der Sektor für Radiokommunikation (ITU-R) trifft Regelungen hinsichtlich des internationalen Funkverkehrs und der Nutzung des Funkfrequenzspektrums<sup>74</sup>. Der Sektor für Telekommunikationsstandardisierung (ITU-T) beschäftigt sich mit den technischen Aspekten der Telekommunikation sowie Fragen des Betriebs und von Tarifen mit dem Ziel, weltweit gültige Standards in der Telekommunikation zu entwickeln und einzuführen<sup>75</sup>. Der Sektor für Telekommunikationsentwicklung (ITU-D) bemüht sich um die Verbesserung der Telekommunikation auf weltweiter Ebene und insbesondere in den Entwicklungsländern<sup>76</sup>. Die Aktivitäten der drei Sektoren und des Generalsekretariats werden in einem Koordinierungsausschuss abgestimmt<sup>77</sup>.

## 5. Der Radiokommunikationssektor

Die Aufgabe des Radiokommunikationssektors (Funksektor) der ITU (ITU-R)<sup>78</sup> besteht im Allgemeinen darin, auf der Basis von technischen Studien verbindliche Beschlüsse und Empfehlungen zu verabschieden, um die rationale, gleichberechtigte, effiziente und ökonomische Nutzung des Frequenzspektrums für alle Funkdienste einschließlich des Satellitenfunkdienstes sicherzustellen<sup>79</sup>.

Oberstes Organ des Funksektors ist eine Weltfunkkonferenz (World Radiocommunication Conference, WRC), die für gewöhnlich alle zwei bis drei Jahre zusammen-

<sup>72</sup> Art. 25 Konstitution der ITU.

<sup>73</sup> Tegge, S. 109.

<sup>74</sup> Art. 12 bis 16 Konstitution der ITU.

<sup>75</sup> Art. 17 bis 20 Konstitution der ITU.

<sup>76</sup> Art. 21 bis 24 Konstitution der ITU.

<sup>77</sup> Vgl. Art. 26 Konstitution der ITU.

<sup>78</sup> Vgl. dazu: ITU, Overview – Radiocommunication Sector, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/o-r.html>.

<sup>79</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 1 Konstitution der ITU.

tritt<sup>80</sup>. Die nächste WRC findet 2007 in Genf statt. Die Weltfunkkonferenz beschäftigt sich vorrangig mit der partiellen bzw. vollständigen Revision der VO Funk<sup>81</sup>. Diese enthält verbindliche Regelungen für die Allokation von Funkfrequenzen und Satellitenorbitstationen sowie für den Betrieb von Funksystemen<sup>82</sup>. Änderungen der VO Funk treten zu einem im auf der WRC geschlossenen Abkommen selbst geregelten Zeitpunkt zwischen den Staaten in Kraft, die das Abkommen bis dahin ratifiziert haben<sup>83</sup>. Für alle anderen Mitgliedstaaten bleibt die alte Fassung gültig. Zwischen den einzelnen ITU-Mitgliedern gelten daher zumindest zeitweise unterschiedliche Fassungen der VO Funk. Die Konstitution sieht hier zwar vereinheitlichende Regelungen vor<sup>84</sup>, am eben ausgeführten Grundsatz ändern diese jedoch prinzipiell nichts. Die Ratifizierung erfolgt für die BRD gemäß Art. 59 Abs. 1 GG<sup>85</sup> durch den Bundespräsidenten nach Durchführung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. Neben der Revision der VO Funk ist die WRC für die strategische Planung der Aktivitäten des Funksektors zuständig<sup>86</sup>. Von den Weltfunkkonferenzen werden neben der verbindlichen VO Funk auch unverbindliche Empfehlungen verabschiedet, die sich auf die verschiedenen Gebiete, die in die Zuständigkeit des Funksektors fallen, beziehen.

Zusätzlich zu den Weltfunkkonferenzen finden regionale Funkkonferenzen (Regional Radiocommunication Conferences, RRC) statt, die sich mit Fragen der regionalen Frequenzplanung auseinandersetzen. Die ITU hat die Welt hierfür in drei Regionen eingeteilt: Region 1 umfasst Europa, Afrika, den Mittleren Osten, die ehemalige Sowjetunion und die Mongolei. Die Region 2 besteht aus Nord-, Mittel- und Südamerika. Die Region 3 setzt sich schließlich aus den übrigen asiatischen Staaten und Ozeanien zusammen<sup>87</sup>. Diese Regionalkonferenzen sind befugt, regionale Frequenzzuweisungen vorzunehmen, soweit die Interessen von ITU-Mitgliedern aus anderen Regionen nicht betroffen sind.

---

<sup>80</sup> ITU, Structure and Functioning of the Radiocommunication Sector, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/rca.html>.

<sup>81</sup> Vgl. ebd. Die Aufgaben der WRC sind in Art. 13 Konstitution der ITU und Art. 7 Konvention der ITU geregelt.

<sup>82</sup> Kennedy/Pastor, S. 33.

<sup>83</sup> Vgl. dazu Graf Vitzthum, in Graf Vitzthum, VölkerR, 1. Abschnitt, Rn. 118 ff.

<sup>84</sup> Vgl. Art. 54 Konstitution der ITU.

<sup>85</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I, S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2034).

<sup>86</sup> ITU, Structure and Functioning of the Radiocommunication Sector, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/rca.html>.

<sup>87</sup> Kennedy/Pastor, S. 60.

Drittes wichtiges Organ des Funksektors ist der Funkregulierungsausschuss (Radio Regulations Board, RRB)<sup>88</sup>, der vorrangig als Streitschlichtungsorgan in Frequenzangelegenheiten fungiert<sup>89</sup>. Seine praktische Bedeutung ist jedoch eher als gering einzustufen, da es die Mitgliedstaaten der ITU vorziehen, ihre Frequenzstreitigkeiten auf bilateraler Ebene oder im Rahmen regionaler Organisationen beizulegen.

Weiterhin bestehen unter der Aufsicht der Weltfunkkonferenz Studiengruppen, die sich mit technischen Fragestellungen hinsichtlich der Nutzung des Frequenzspektrums befassen<sup>90</sup>. Die tägliche Verwaltungsarbeit und Koordinierung im Bereich des Funksektors erfolgt durch ein Büro, das von einem Direktor geleitet wird<sup>91</sup>.

## 6. Allokation von Frequenzen durch die ITU im Einzelnen

### a) Aufgaben der ITU als Internationale Organisation

Gemäß Art. 1 Nr. 2 a der Konstitution hat die ITU die Aufgabe, durch die Allokation von Frequenzbereichen, die Verteilung von Funkfrequenzen und die Registrierung von Frequenzzuteilungen schädliche Störungen zwischen den Funkstellen einzelner Staaten zu vermeiden. Außerdem soll die ITU Bemühungen ihrer Mitgliedstaaten koordinieren, bereits bestehende Störungen zwischen Funkstationen verschiedener Staaten zu beseitigen und die Nutzung des Funkfrequenzspektrums zu verbessern (Art. 1 Nr. 2 b ITU-Konstitution).

Die Mitgliedstaaten sollen sich um eine weitest mögliche Begrenzung der Zahl der genutzten Frequenzen sowie des Umfangs des genutzten Frequenzspektrums bemühen, um einen rationellen, wirksamen und ökonomischen Gebrauch der Frequenzen sicherzustellen (Art. 44 Nr. 1 S. 1, Nr. 2 ITU-Konstitution). Dazu sollen die neuesten technischen Errungenschaften unverzüglich angewendet werden (Art. 44 Nr. 1 S. 2 ITU-Konstitution). Darüber hinaus muss durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass alle Staaten gleichberechtigt Zugang zu den Ressourcen der Funkkommunikation haben (Art. 44 Nr. 2 ITU-Konstitution).

<sup>88</sup> Vgl. dazu Art. 9 Abs. 1 c und Art. 14 Konstitution der ITU sowie Art. 10 Konvention der ITU.

<sup>89</sup> Vgl. zur Tätigkeit des RRB näher ITU, Structure and Functioning of the Radiocommunication Sector, Radio Regulations Board, unter <http://www.itu.int/aboutitu/overview/rrb.html>.

<sup>90</sup> Vgl. dazu Art. 15 Konstitution der ITU sowie Art. 11 Konvention der ITU.

<sup>91</sup> Vgl. dazu Art. 16 Konstitution der ITU sowie Art. 12 Konvention der ITU.

Gemäß Art. 45 Nr. 1 der Konstitution müssen alle Funkstellen unabhängig von ihrem Verwendungszweck so eingerichtet und betrieben werden, dass sie in anderen Mitgliedstaaten keine schädlichen Störungen hervorrufen. Zur Durchführung von Funkdiensten ermächtigte Betriebsunternehmen sind zur Beachtung dieser Maßgabe anzuhalten (Art. 45 Nr. 2 ITU-Konstitution). Außerdem sind von den Mitgliedstaaten alle möglichen Maßnahmen zu treffen, um schädliche Störungen durch den Betrieb sonstiger elektrischer Geräte und Anlagen zu verhindern (Art. 45 Nr. 3 ITU-Konstitution).

b) Instrumente (Verfahren und Regelungen)

Zur Realisierung der genannten Ziele und Aufgaben bedient sich die ITU vorrangig dreier Instrumente:

- Sie weist einzelnen Funkdiensten bestimmte Frequenzbereiche zu.
- Sie trifft Frequenzzuweisungen zugunsten einzelner Staaten und Regionen.
- Sie legt Regelungen und Qualitätsstandards für eine effiziente Frequenznutzung fest.

Die in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen gelten dabei nur für zivile Funkstationen mit grenzüberschreitender Reichweite. Regelungen hinsichtlich des militärischen und innerstaatlichen Funkverkehrs fallen dagegen ausschließlich in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten<sup>92</sup>.

Der internationale Frequenzbereichsplan regelt die Zuweisung der einzelnen Teile des insgesamt für den Funkverkehr nutzbaren Frequenzspektrums an die verschiedenen Funkdienste. Die Frequenzzuteilung an konkrete Nutzer bleibt innerhalb dieses Rahmens den Mitgliedsstaaten vorbehalten<sup>93</sup>. Im Rahmen des internationalen Frequenzbereichsplans wird die Welt, wie bereits ausgeführt, in drei Regionen unterteilt<sup>94</sup>. Der Plan ist als Bestandteil der VO Funk (Radio Regulations)<sup>95</sup> für die Mitgliedstaaten, die diese ratifiziert haben, rechtlich verbindlich<sup>96</sup>. Hauptaufgabe des internationalen Frequenzbereichsplans ist die Verhinderung von schädlichen Störungen zwischen einzelnen Funkanwendungen. Modifikationen des Plans werden auf den Weltweiten und Regionalen Funkkonferenzen der ITU vorgenommen. Sie folgen

<sup>92</sup> Vgl. Art. 48 Konstitution der ITU; Tegge, S. 242; Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 465.

<sup>93</sup> Koenig/Neumann, MMR 2000, S. 151 (152); Kennedy/Pastor, S. 48.

<sup>94</sup> Vgl. schon oben, C. III. 5.

<sup>95</sup> Art. 8 Radio Regulations (VO Funk).

<sup>96</sup> Kennedy/Pastor, S. 48.

den technischen Vorgaben, die vom Funkregulierungsausschuss und vom Büro des Funksektors aufgestellt werden, wobei aber politische Kriterien zunehmend an Gewicht gewinnen<sup>97</sup>. Einige Frequenzbereiche werden weltweit einheitlich an bestimmte Funkdienste vergeben, während andererseits auch gleiche Frequenzbereiche in den einzelnen Regionen unterschiedlich genutzt werden können. Ersteres hat den Vorteil, dass eine weltweit einheitliche Verwendung von diese Frequenz nutzenden Funkgeräten möglich ist. Da so die Vorteile einer Massenproduktion ausgenutzt werden können, führt dies zu niedrigeren Gerätepreisen. Bei bestimmten Anwendungen, wie etwa dem Flugnavigationsfunk, ist eine solche einheitliche Festlegung zu deren zuverlässiger Funktion zwingend erforderlich. Außerdem können Funkgeräte, wie z. B. Mobiltelefone, dann weltweit einheitlich genutzt werden. Soweit von einer weltweit einheitlichen Festlegung der Nutzung eines Frequenzbereiches abgesehen wird, hat dies den Vorteil, dass die Zuordnung zu den einzelnen Funkdiensten flexibler gehandhabt und besser auf regionale Besonderheiten Rücksicht genommen werden kann.

Nach Maßgabe des internationalen Frequenzbereichsplans werden exklusive Senderechte an Staaten oder Regionen zugewiesen. Diese Exklusivität ist erforderlich, um Funkstörungen zwischen Funkstationen innerhalb des gleichen Frequenzbereiches auszuschließen. Für die Zuweisung existieren dabei zwei unterschiedliche Verfahrensweisen: ein einfaches Registrierungsverfahren und ein planerisches Verfahren. Im Rahmen des Registrierungsverfahrens werden den Mitgliedstaaten durch die ITU auf einfache Anmeldung hin exklusive, zeitlich nicht befristete Senderechte zugewiesen. Dabei haben bestehende Funkstationen Vorrang vor neuen Funkstationen (first-come-first-served-Prinzip)<sup>98</sup>. Neben diesem Anmeldeverfahren besteht ein zweites, jedoch weniger gebräuchliches, planerisches Verfahren. Auf den Funkkonferenzen der ITU werden hierzu Pläne erstellt, die eine Mindestanzahl von Frequenzen für jeden Staat vorsehen<sup>99</sup>. Dabei handelt es sich jedoch nicht um verbindliche Regelungen durch die ITU, sondern um zwischenstaatliche Abkommen, die anlässlich der Funkkonferenzen ausgehandelt werden und erst nach Ratifizierung in den einzelnen Mitgliedstaaten wirksam werden<sup>100</sup>. Die Gültigkeitsdauer der so zugewiesenen Fre-

---

<sup>97</sup> Vgl. dazu näher Witt, S. 414.

<sup>98</sup> Vgl. Kennedy/Pastor, S. 49.

<sup>99</sup> Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (775).

<sup>100</sup> Ebd.

quenznutzungsrechte ist nicht unbefristet, sondern richtet sich nach der Gültigkeitsdauer des jeweiligen Planes, die in der Regel zwischen 15 und 20 Jahren beträgt<sup>101</sup>. Entsprechende Allokationspläne wurden bisher z. B. für den terrestrischen Rundfunk, den Mobilfunk und den Satellitenfunk ausgehandelt<sup>102</sup>.

Ein weiteres Aufgabengebiet der ITU im Bereich der internationalen Frequenzverwaltung ist die Ausarbeitung von Qualitätsstandards für Funkstationen. Mit diesen soll der wirtschaftliche Umgang mit dem knappen Gut Frequenzen durch eine Minimierung von ungewollten Emissionen und durch die Verwendung neuer Technologien zur Optimierung der Frequenznutzung sichergestellt werden<sup>103</sup>. Diese Standards haben teilweise den Status einer Empfehlung, teilweise werden sie in die VO Funk oder die Allokationspläne aufgenommen und erlangen dadurch rechtliche Verbindlichkeit.

#### 7. Zulässigkeit des Handels mit Frequenzen nach ITU-Recht

Das Recht der ITU lässt einen Handel mit Frequenzen grundsätzlich zu, soweit durch diese Transaktionen keine Interferenzen mit anderen gemäß der VO Funk betriebenen Funkstationen entstehen<sup>104</sup>. Diese Zulässigkeit des Frequenzhandels folgt insbesondere aus Art. 7 VO Funk, der spezielle Vereinbarungen bei der Nutzung von Funkfrequenzen erlaubt, wenn diese mit den Regelungen der VO Funk in Einklang stehen. Ein Handel mit Verfügungsrechten an Frequenzen findet auch - vor allem auf zwischenstaatlicher Ebene - tatsächlich statt<sup>105</sup>.

### IV. Vorgaben der WTO

#### 1. Ziele und Aufbau der WTO

Die Welthandelsorganisation wurde im April 1994 mit Wirkung vom 1. Januar 1995 als Nachfolgerin des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gegründet<sup>106</sup>. Die WTO hat inzwischen 149 Mitglieder, zu denen auch die Bundesrepublik Deutsch-

<sup>101</sup> Tegge, S. 243.

<sup>102</sup> Vgl. zu Einzelheiten Tegge, S. 252 ff.

<sup>103</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, vor § 44, Rn. 24.

<sup>104</sup> So auch Ospina, S. 177 f.

<sup>105</sup> Vgl. zum Ganzen Tegge, S. 261 f.

<sup>106</sup> Übereinkommen zur Errichtung einer Welthandelsorganisation (BGBl. 1994 II, S. 1441).

land und alle anderen EG-Mitgliedstaaten gehören<sup>107</sup>. Die EG ist ein eigenständiges WTO-Mitglied<sup>108</sup>. Die Europäische Kommission vertritt auf den WTO-Treffen auf Grundlage des Art. 133 Abs. 1 EGV die europäischen Handelsinteressen<sup>109</sup>.

Hauptziel der Tätigkeit der WTO ist die Liberalisierung des Welthandels. Die WTO dient als Forum für multilaterale Handelsgespräche, gewährleistet die Umsetzung multilateraler Handelsabkommen, bemüht sich um die Lösung von Handelskonflikten, überprüft nationale Handelspolitiken und arbeitet mit anderen internationalen Organisationen im Bereich des Welthandels zusammen<sup>110</sup>.

Neben dem WTO-Rahmenabkommen bestehen die ebenfalls im Ergebnis der so genannten „Uruguay-Runde“ im Jahre 1994 geschlossenen bzw. novellierten Handelsübereinkommen. Hierzu zählen das Allgemeine Zoll- und Handelsübereinkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)<sup>111</sup>, das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS)<sup>112</sup> und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)<sup>113</sup>. Weiterhin existieren Vorschriften über die Streitschlichtung bei Handelskonflikten<sup>114</sup> und die Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung nationaler Handelspolitiken<sup>115</sup>. Die Anlage 4 zum WTO-Abkommen enthält plurilaterale Übereinkommen, die nur die jeweils unterzeichnenden Mitgliedstaaten verpflichten.

Oberstes Organ der WTO ist die Ministerkonferenz<sup>116</sup>. Sie besteht aus Vertretern aller Mitgliedstaaten und tritt mindestens alle zwei Jahre zusammen. Unterstützt wird die Ministerkonferenz durch einen Allgemeinen Rat (General Council)<sup>117</sup>, der die Tagesgeschäfte zwischen den Treffen der Ministerkonferenz führt. Diesem Allgemeinen

<sup>107</sup> Stand vom 21. November 2006, vgl. WTO, Members and Observers, unter [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm).

<sup>108</sup> Tietje, in Prieß/Berrisch, Teil A, Rn. 64; Mauderer, S. 67; Weiß/Herrmann, Rn. 117.

<sup>109</sup> Weiß/Herrmann, Rn. 120 ff.

<sup>110</sup> Art. III WTO-Abkommen.

<sup>111</sup> Anlage 1A zum WTO-Abkommen.

<sup>112</sup> Anlage 1B zum WTO-Abkommen.

<sup>113</sup> Anlage 1C zum WTO-Abkommen.

<sup>114</sup> Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes - Anlage 2 zum WTO-Abkommen.

<sup>115</sup> Trade Policy Review Mechanism – Anlage 3 zum WTO-Abkommen.

<sup>116</sup> Art. IV Abs. 1 WTO-Abkommen.

<sup>117</sup> Art. IV Abs. 2 WTO-Abkommen.



Rat sind wiederum besondere Räte untergeordnet, die für die einzelnen Handelsabkommen (GATT, GATS und TRIPS) zuständig sind<sup>118</sup>. Das Sekretariat der WTO mit Sitz in Genf wird von einem Generaldirektor geleitet<sup>119</sup>.

## 2. Vorgaben für die Kommunikationsmärkte

Gemäß Art. I GATS erfasst das Abkommen alle Maßnahmen von Mitgliedern, die den Dienstleistungshandel beeinflussen. Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und audiovisueller Dienstleistungen werden daher im Rahmen des GATS behandelt. Im Allgemeinen Teil des GATS werden allgemeine Pflichten für alle WTO-Mitgliedstaaten aufgestellt. Die wichtigste Regel stellt dabei die Meistbegünstigung (Art. II GATS) dar. Diese bestimmt für den Fall von Zugeständnissen eines Staates an einen anderen Staat in Form von Handelsvergünstigungen, dass diese Zugeständnisse auf alle Unterzeichnerstaaten angewendet werden müssen<sup>120</sup>. Das GATS enthält daneben auch Bestimmungen über die Transparenz der Handelsregeln (Art. III GATS). Danach müssen alle einschlägigen Maßnahmen, die GATS-relevant sind, von den WTO-Mitgliedern veröffentlicht werden. Weitere Verpflichtungen betreffen gemäß Art. VII GATS die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen u. ä. von Dienstleistern sowie gewisse Beschränkungen der Stellung von Monopolisten (Art. VIII GATS). Die so genannten spezifischen Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen für bestimmte Sektoren übernehmen, betreffen die Grundsätze des Marktzugangs (Art. XVI GATS) und der Inländerbehandlung (Art. XVII GATS). Der Grundsatz des Marktzugangs soll dabei sicherstellen, dass ein Mitglied keine mengenmäßigen Beschränkungen, etwa hinsichtlich des Umfangs oder des Wertes einer bestimmten Dienstleistung, anwendet. Der Grundsatz der Inländerbehandlung besagt, dass ausländische Unternehmen nicht schlechter als vergleichbare inländische Unternehmen behandelt werden dürfen.

Die allgemeinen Regeln des GATS werden durch sektorspezifische Annexe ergänzt, die Bestandteil des GATS und damit für die Mitgliedstaaten verbindlich sind (Art. XXIX GATS). Im Annex on Telecommunications<sup>121</sup> verpflichten sich die Mit-

<sup>118</sup> Art. IV Abs. 5 WTO-Abkommen.

<sup>119</sup> Im Einzelnen dazu: Hilf, in Hilf/Oeter, § 8, Rn. 13 ff., Tietje, in Prieß/Berrisch, Teil A, Rn. 33 ff.

<sup>120</sup> Weiß/Herrmann, Rn. 374.

<sup>121</sup> BGBl. 1994 II, S. 1664.



gliedstaaten der WTO, allen Diensteanbietern aus anderen WTO-Staaten Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten sowie deren Nutzung zu angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewähren. Dieser Annex gilt jedoch nicht für Maßnahmen, die die Übertragung von Rundfunk und Fernsehen betreffen<sup>122</sup>.

Die eigentlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben sich erst durch länder-spezifische Verhandlungen. In diesem Zusammenhang bestehen Länderlisten über Ausnahmen von der Meistbegünstigungspflicht nach Art. II GATS und über die spezifischen Verpflichtungen in bestimmten Dienstleistungssektoren (Schedules of Specific Commitments). Die EG hat sich z. B. im audiovisuellen Sektor Befreiungen vom Grundsatz der Meistbegünstigung, etwa im Hinblick auf Subventionsprogramme im Medienbereich, ausbedungen<sup>123</sup>. Außerdem sind die EG-Staaten für diesen Bereich keinerlei spezifische Verpflichtungen im Rahmen der Inländergleichbehandlung und des freien Marktzugangs eingegangen<sup>124</sup>.

Im Gegensatz dazu konnten sich 70 WTO-Mitgliedstaaten, unter ihnen die EG-Mitglieder, im Februar 1997 im Bereich der Basistelekommunikationsleistungen auf spezifische Verpflichtungen zum freien Marktzugang und zur Inländerbehandlung einigen<sup>125</sup>. Die im Einzelnen durch die WTO-Mitgliedstaaten im entsprechenden Protokoll eingegangenen Verpflichtungen weisen jedoch beträchtliche Unterschiede auf<sup>126</sup>. Die EG und ihre Mitgliedstaaten garantieren den in ihrem Binnenmarkt seit 1. Januar 1998 geltenden Liberalisierungsstandard im Sinne einer Marktöffnung, mit Ausnahme einiger inzwischen abgelaufener Übergangsfristen für bestimmte EG-Mitgliedstaaten, auch für ausländische Telekommunikationsunternehmen<sup>127</sup>. Über die Marktöffnungsklauseln hinaus wurde im Rahmen eines so genannten Referenzpapiers<sup>128</sup> eine Einigung über gemeinsame regulatorische Prinzipien, wie die Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden oder eine möglichst große Transparenz

<sup>122</sup> Vgl. dazu Seelmann-Eggebert, S. 97 ff.

<sup>123</sup> Vgl. dazu Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 738.

<sup>124</sup> Vgl. dazu Michel, S. 8.

<sup>125</sup> WTO-Protokoll über Basis-Telekommunikationsdienstleistungen, unter [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/4prote\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/4prote_e.htm); Einzelheiten bei Moritz, MMR 1998, S. 393 (394 ff.); Barth, ArchPT 1997, S. 112 (114 f.); Heilbock, MMR 1998, S. 129 (132 ff.).

<sup>126</sup> Moritz, MMR 1998, S. 393 (394 f.).

<sup>127</sup> Moritz, MMR 1998, S. 393 (395); Pitschas, in Prieß/Berrisch, Teil B, II., Rn. 187.

<sup>128</sup> WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, Reference Paper, unter [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres97\\_e/refpap-e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/refpap-e.htm).

der Lizenzierung und Regulierung, erreicht<sup>129</sup>. Das Referenzpapier legt außerdem fest, dass die nationale Regulierung die Sicherung des Wettbewerbs zum Ziel haben soll. Diese Grundsätze sind in den EG-Mitgliedsstaaten bereits durch das Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben<sup>130</sup>.

## V. Tätigkeitsbereich der CEPT

### 1. Ziele und Aufbau

In Europa erfolgt die Frequenzplanung im Wesentlichen durch die Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen (CEPT). In dieser Organisation arbeiten die jeweiligen Fachministerien bzw. Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten zusammen<sup>131</sup>. Wesentliche Ziele der CEPT sind es, die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander zu stärken, ihre Zusammenarbeit zu fördern und zur Schaffung eines dynamischen europäischen Marktes auf dem Gebiet der Telekommunikation beizutragen<sup>132</sup>.

Die CEPT wurde im Jahre 1959 durch 19 europäische Postverwaltungen gegründet<sup>133</sup>. Sie hat ihren Sitz in Bern. Momentan hat die CEPT 47 Mitglieder, darunter alle Staaten der EG<sup>134</sup>. Die CEPT deckt damit ein Gebiet ab, das über den Bereich der EG hinausgeht. Auf der Vollversammlung der CEPT in Weimar im Jahre 1995 wurden der Aufgabenbereich und die Organisation der CEPT einer kompletten Revision unterzogen<sup>135</sup>. Grund dafür war die von der EG im Rahmen der Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte geforderte Trennung von Regulierungsbehörden und Telekommunikationsunternehmen. Die CEPT ist daher nunmehr eine Organisation, die sich ausschließlich mit Fragen der strategischen Planung und Regulierung beschäftigt<sup>136</sup>.

<sup>129</sup> Vgl. zu Einzelheiten Guermazi, S. 1 ff.

<sup>130</sup> Vgl. dazu Hartenberger, S. 9 u. ausführlich im Folgenden unter D. I.

<sup>131</sup> Vgl. dazu Koenig/Neumann, MMR 2000, S. 151 (153).

<sup>132</sup> Art 4 Nr. 1 CEPT-Vereinbarung, unter <http://www.cept.org/b85de6cd-a184-4234-8ed7-916c92a70583.W5Doc?mid=C07D752B-EE9B-40F8-9653-230C9EE53DE2&frames=no>.

<sup>133</sup> Vgl. dazu CEPT, About CEPT, unter <http://www.cept.org/about?mid=7D3AC4C6-8C74-4050-A07E-D1B176A12CD1&frames=no>.

<sup>134</sup> Stand vom 7. Juli 2006, vgl. CEPT, CEPT Members, <http://www.cept.org/77cebf86-061a-4a6c-bfee-07e0b68545a7.W5Doc?mid=2AC1F8E9-EB50-46E9-BD3B-20BE35EE9E48&frames=no>.

<sup>135</sup> Vgl. dazu CEPT, About CEPT, unter <http://www.cept.org/about?mid=7D3AC4C6-8C74-4050-A07E-D1B176A12CD1&frames=no>.

<sup>136</sup> Vgl. dazu ebd.; Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (776).

Die Bundesrepublik Deutschland wird in der CEPT durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vertreten<sup>137</sup>. Die Gremienarbeit wird daneben von der Bundesnetzagentur, die gemäß § 140 S. 1 TKG 2004 im Auftrag des BMWi tätig wird, wahrgenommen<sup>138</sup>. Die Europäische Gemeinschaft ist zwar nicht selbst Mitglied der CEPT, hat jedoch einen Beraterstatus<sup>139</sup>. Eine Planung allein auf EG-Ebene wäre auch unzweckmäßig, da so etwaige Funkstörungen durch Anwendungen in Nicht-EG-Staaten nicht ausgeschlossen werden könnten und somit eine effiziente Frequenznutzung nicht sichergestellt werden könnte.

Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der CEPT ist die Vereinbarung über die Gründung der CEPT in der jeweils geltenden Fassung<sup>140</sup>. Daneben besteht eine Geschäftsordnung der CEPT<sup>141</sup>. Die CEPT besitzt als oberstes Organ eine Versammlung (CEPT-Assembly), die wichtige politische und strategische Beschlüsse innerhalb der Bereiche Post und elektronische Kommunikation annimmt und eine laufende politische Tagesordnung der CEPT genehmigt<sup>142</sup>. Weiterhin dient die Versammlung als Forum für die strategische Planung und Entscheidungsfindung und behandelt Fragen, die den Aufbau und die Leitung der CEPT betreffen<sup>143</sup>. Die Versammlung bestimmt die Präsidentschaft, die jeweils einem Mitgliedsstaat für die Dauer eines Jahres obliegt<sup>144</sup>. Die Präsidentschaft führt den Vorsitz und stellt das Sekretariat der Versammlung. Sie bereitet die Versammlungen vor und vertritt die CEPT regelmäßig gegenüber anderen Organisationen und Gremien<sup>145</sup>. Von Oktober 2005 bis September 2006 bestand eine deutsche CEPT-Präsidentschaft.

Der CEPT-Versammlung sind zwei Ausschüsse untergeordnet, die wiederum verschiedene Arbeitsgruppen und Projektteams haben. Das Europäische Komitee für

<sup>137</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, CEPT - Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation, unter <http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/telekommunikationundpost,did=8126.html>.

<sup>138</sup> Vgl. dazu Bundesnetzagentur, Internationale Aktivitäten der Bundesnetzagentur, unter [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/272cc9f04954c6d728cbf455d633b543,0/Die\\_Bundesnetzagentur/Internationales\\_1ot.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/272cc9f04954c6d728cbf455d633b543,0/Die_Bundesnetzagentur/Internationales_1ot.html).

<sup>139</sup> Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (778).

<sup>140</sup> Unter <http://www.cept.org/b85de6cd-a184-4234-8ed7-916c92a70583.W5Doc?mid=C07D752B-EE9B-40F8-9653-230C9EE53DE2&frames=no>.

<sup>141</sup> Unter <http://www.cept.org/61b0de28-0499-4f01-8553-f114571b811c.W5Doc?mid=78EC8755-3513-4484-ACDB-BCA5FD7B1AB8&frames=no>.

<sup>142</sup> Art. 6 Nr. 1 CEPT-Vereinbarung.

<sup>143</sup> Vgl. Art. 6 Nr. 1 u. Art. 5 Nr. 2 CEPT-Vereinbarung.

<sup>144</sup> Art. 7 Nr. 1 u. 4 CEPT-Vereinbarung; zur "Präsidentschaftstroika" vgl. Art. 7 Nr. 5 CEPT-Vereinbarung.

<sup>145</sup> Art. 7 Nr. 6 CEPT-Vereinbarung.

Regulierung Post (CERP) nimmt Aufgaben für den Postbereich wahr. Die Zuständigkeit für Fragen der elektronischen Kommunikation und damit auch für Frequenzangelegenheiten obliegt dem Komitee für Elektronische Kommunikation (European Communications Committee, ECC)<sup>146</sup>. Dieses wird von einem ständigen Büro mit Sitz in Kopenhagen (European Radiocommunications Office, ERO) unterstützt, das insbesondere für die Veröffentlichung von Dokumenten und Informationen, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit des ECC stehen, verantwortlich ist<sup>147</sup>. Neben den Ausschüssen besteht eine eigenständige Arbeitsgruppe ITU (Working Group ITU), die die Koordination der europäischen Interessen im Hinblick auf die Arbeit in den Gremien der ITU übernimmt<sup>148</sup>.

## 2. Aufgaben und Instrumente der CEPT und des ECC im Hinblick auf die Frequenzplanung

Hauptaufgaben des ECC sind die Entwicklung einer europaweiten Frequenzpolitik sowie die Koordination und Harmonisierung von Frequenzen und regulatorischen sowie technischen Angelegenheiten auf dem Gebiet der Frequenzplanung und -verwaltung<sup>149</sup>. Derzeit erarbeitet das ECC einen europäischen Frequenzbereichszuweisungs- und Frequenznutzungsplan (European Table Of Frequency Allocations and Utilisations) für das Frequenzband zwischen 29,7 MHz und 105 GHz, der bis zum Jahre 2008 fertig gestellt und umgesetzt sein soll<sup>150</sup>. Daneben obliegt der CEPT die europaweite Vorbereitung und strategische Abstimmung von Positionen der europäischen Staaten auf den Funkkonferenzen der ITU. Dabei versuchen die europäischen Staaten im Rahmen der CEPT, durch ein einheitliches Auftreten europäische Positionen wirkungsvoller durchzusetzen, als dies den Einzelstaaten möglich wäre.

<sup>146</sup> Früher European Radio Committee (ERC), vgl. Kreitlow, in Wissmann, Kapitel 7, Rn. 18; CEPT, ECC Mission Statement and working arrangements, unter <http://www.cept.org/4fca7264-41c8-406a-a5fa-20e470818be4.W5Doc?mid=68BE8AFF-D5DE-4D39-8C19-A0C01A241B03&frames=no>.

<sup>147</sup> Einzelheiten bei Long, Rn. 15 - 23 ff.

<sup>148</sup> CEPT, Terms of Reference of the Working Group ITU, unter <http://www.cept.org/0b4c6f25-d1f7-4713-a7e5-320bc64546bb.W5Doc?mid=00E8E6AC-3114-4F1E-81B0-09E43F66F818&frames=no>.

<sup>149</sup> Long, Rn. 15 - 20; Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 474.

<sup>150</sup> Weiterführend CEPT, ECC Mission Statement and working arrangements, unter <http://www.cept.org/4fca7264-41c8-406a-a5fa-20e470818be4.W5Doc?mid=68BE8AFF-D5DE-4D39-8C19-A0C01A241B03&frames=no>; Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (776).

Insgesamt lassen sich im Wesentlichen vier verschiedene Arten von Arbeitsergebnissen der CEPT und des ECC unterscheiden:

- Entscheidungen (Decisions) werden in wichtigen Fragen der Harmonisierung getroffen. Grundlage dieser Harmonisierung soll in Zukunft der europäische Frequenzbereichszuweisungs- und Frequenznutzungsplan sein. Diese Entscheidungen werden jedoch nur für die Mitglieder der CEPT verbindlich, die sie anerkennen. Zu dieser Zustimmung besteht jedoch keine Pflicht für die Mitglieder<sup>151</sup>.
- Empfehlungen (Recommendations) regeln Angelegenheiten, für die eine förmliche Entscheidung nicht notwendig ist. Trotzdem sollen diese Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden. Auch hier besteht keine Rechtsverbindlichkeit.
- Berichte (Reports) gehen in der Regel aus Studien des ECC oder seiner Unterabteilungen hervor und dienen der Unterstützung der Harmonisierungsmaßnahmen.
- Die Europäischen Gemeinsamen Vorschläge (European Common Proposals, ECP) dienen als europäische Vorlage für die Funkkonferenzen der ITU.

Die Frequenzplanung auf CEPT-Ebene ist nicht unproblematisch. Die Umsetzung von im Rahmen der CEPT beschlossenen Maßnahmen auf lediglich freiwilliger Basis birgt die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten ihre Eigeninteressen gegenüber den anderen Staaten der CEPT entgegen der Frequenzplanung durch die CEPT erfolgreich durchsetzen können. Damit kann u. U. eine effektive Allokation von Frequenzen verhindert werden. Es existieren im Rahmen der CEPT bisher keine formellen oder materiell-rechtlichen Mechanismen, die die strikte Umsetzung der Maßnahmen der CEPT in den Mitgliedstaaten gewährleisten. Dennoch dienen die Maßnahmen der CEPT und des ECC als wesentliche Grundlage bei der Erarbeitung der nationalen Frequenzpolitiken in den Mitgliedstaaten<sup>152</sup>.

<sup>151</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, vor § 44, Rn. 13.

<sup>152</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., vor § 44, Rn. 43.

## **D. Bisherige Vorgaben durch die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Frequenzordnung bis zum Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens für die Kommunikationspolitik und der Neufassung des TKG**

### **I. Bisherige Vorgaben durch die Europäische Gemeinschaft**

#### **1. Übersicht**

In der Vergangenheit fand eine umfassende Frequenzplanung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft nicht statt. Dies resultierte vor allem aus der Rolle der CEPT, neben deren Maßnahmen keine Notwendigkeit für Regelungen durch die EG zu bestehen schien<sup>153</sup>. Die Europäische Gemeinschaft war bisher bestrebt, die Ziele des EG-Vertrages möglichst im Rahmen internationaler Vereinbarungen anstatt durch eigene Maßnahmen zu verwirklichen. So wirkt die EG im Rahmen ihres Beobachterstatus bei der ITU und ihres Beraterstatus bei der CEPT darauf hin, Gemeinschaftsinteressen geltend zu machen. Des Weiteren fördert die Europäische Gemeinschaft aktiv die Arbeit der CEPT<sup>154</sup>. Die EG ist beispielsweise an der Finanzierung eines Projektes beteiligt, das die Erstellung eines einheitlichen europäischen Frequenzbereichszuweisungs- und Frequenznutzungsplanes zum Ziel hat<sup>155</sup>. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht enthielt bisher vorrangig gesonderte Rechtsvorschriften für einzelne Funkanwendungen, die insofern die Frequenzplanung betreffen, als dass die Mitgliedstaaten harmonisierte Frequenzbänder für diese Dienste bereitstellen müssen<sup>156</sup>. Eine Wende in der bisherigen Frequenzpolitik deutete sich erst mit der Vorlage des Grünbuches zur Frequenzpolitik durch die Europäische Kommission am 9. Dezember 1998 an<sup>157</sup>. Dieses Grünbuch und die dazu erfolgte öffentliche Anhörung stellen die Grundlage für die im Jahre 2002 von der Europäischen Gemein-

<sup>153</sup> Vgl. dazu oben, C. V.

<sup>154</sup> Entschließung 90/C 166/02 des Rates vom 28. Juni 1990 zum Ausbau der europaweiten Zusammenarbeit im Bereich der Funkfrequenzen, insbesondere im Hinblick auf europaweite Dienste, ABl. C 166 vom 7. Juli 1990, S. 4.

<sup>155</sup> Detailed Spectrum Investigations, vgl. Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (778); Kreitlow, in Wissmann, Kapitel 7, Rn. 22.

<sup>156</sup> Vgl. zu Einzelheiten unten, D. 2. d).

<sup>157</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch zur Frequenzpolitik, KOM (1998) 596 endg.

schaft erlassenen weitgehenden Rechtssetzungsakte im Bereich der Frequenzpolitik dar.

## 2. Bisherige sekundärrechtliche Regelungen

### a) Primärrechtliche Grundlagen

Im Jahre 1987 wurde durch die Europäische Gemeinschaft erstmals festgestellt, dass ihrerseits ein Bedarf an Harmonisierungsmaßnahmen in Bezug auf Frequenzzuweisungen für die Bereitstellung europaweiter Dienste in ihren Mitgliedstaaten besteht<sup>158</sup>. In der Folgezeit wurden durch die EG verschiedene sekundärrechtliche Regelungen erlassen, die Bezug auf frequenzpolitische Fragen haben<sup>159</sup>. Die rechtliche Grundlage für die beschlossenen Harmonisierungsmaßnahmen bildeten vorrangig die Bestimmungen des EG-Vertrages über die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bzw. des Binnenmarktes (Art. 94 u. 95 EGV, ex-Art. 100 u. 100a EGV) und über die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchsetzung des Rechts auf freie Dienstleistung (Art. 55 u. 47 Abs. 2 EGV, ex-Art. 66 u. 57 Abs. 2 EGV)<sup>160</sup>. Die Rechtsgrundlage für die daneben verabschiedeten Liberalisierungsrichtlinien, die ebenfalls Bezug auf Fragen der Frequenznutzung hatten, bildete die Bestimmung des Art. 86 Abs. 3 EGV (ex-Art. 90 Abs. 3 EGV) über die Durchsetzung des unverfälschten Wettbewerbs<sup>161</sup>.

### b) ONP-Rahmenrichtlinie

Grundlage und Rahmen der von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Richtlinien zur Harmonisierung der Wettbewerbsöffnung in den Mitgliedstaaten war die Richtlinie zur Einführung eines offenen Netzzugangs (ONP<sup>162</sup>-Rahmenrichtlinie) vom

<sup>158</sup> Grünbuch der Europäischen Kommission über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM (1987) 290; vgl. dazu ausführlich Heun, CR 2005, S. 725 (725).

<sup>159</sup> Vgl. dazu im Folgenden; zusammenfassend Scherer, CR 2000, S. 35 (37 f.).

<sup>160</sup> Vgl. dazu Streinz, Rn. 918; Koenig/Haratsch, Rn. 746 ff.

<sup>161</sup> Vgl. dazu Jung, in Calliess/Ruffert, Art. 86, Rn. 61.

<sup>162</sup> Open Network Provision.



28. Juni 1990, die im Jahre 1997 weitreichende Änderungen erfuhr<sup>163</sup>. Ausdrückliches Ziel dieser Richtlinie war es, eine Harmonisierung der Zugangs- und Benutzungsbedingungen für öffentliche Telekommunikationsnetze und -dienste zu erreichen (Art. 1 Abs. 1). Nach Art. 3 Abs. 1 mussten die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Bedingungen für den Zugang und die Nutzung von öffentlichen Telekommunikationsnetzen durch Telekommunikationsunternehmen objektiv, nichtdiskriminierend und transparent sind sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Einschränkungen des Zugangs zu Frequenzen sollten jedoch zur Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung und zur Vermeidung von Funkstörungen zulässig bleiben (Art. 2 Nr. 8 i. V. m. Anhang I Nr. 5). Mit der Änderung der ONP-Rahmenrichtlinie wurde die strikte organisatorische Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden von allen Organisationen, die Telekommunikationsnetze, -geräte oder -dienste bereitstellen, festgeschrieben (Art. 5a Abs. 2 der geänderten ONP-Rahmenrichtlinie). Gemäß Art. 9 wurde ein ONP-Ausschuss aus Mitgliedern der nationalen Regulierungsorganisationen errichtet, der gegenüber der Kommission beratende Funktion hatte. Dieser beratende Ausschuss führte auch Konsultationen mit Fernmeldeorganisationen, Benutzern, Verbrauchern, Herstellern und Diensteanbietern durch.

#### c) Genehmigungsrichtlinie

Auf dem Gebiet der Frequenzzuteilung und Genehmigungserteilung achtete die EG bisher vorrangig darauf, dass die Genehmigungserteilung und die Frequenzzuteilung durch die einzelnen Mitgliedstaaten den Rechtsgrundsätzen der EG, vor allem auch dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht, entsprechen. Mit der Genehmigungsrichtlinie vom 10. April 1997<sup>164</sup> wurde von der EG ein gesetzlicher Rahmen für die nationalen Genehmigungsverfahren zur Erbringung von Telekommunikationsdiensten und die Errichtung und/oder den Betrieb von Telekommunikationsnetzen geschaffen (Art. 1 Abs. 1). Gemäß Art. 1 Abs. 2 blieben von der Genehmigungsrichtlinie

<sup>163</sup> Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs, ABl. L 192 vom 24. Juli 1990, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld, ABl. L 295 vom 29. Oktober 1997, S. 23.

<sup>164</sup> Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste, ABl. L 117 vom 5. Mai 1997, S. 15.



die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erlassenen spezifischen Vorschriften für die Verteilung audiovisueller Programme für die Allgemeinheit, verteidigungspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit unberührt.

Wichtiger Bestandteil dieser Richtlinie war ein inhaltlich sehr umfangreicher abschließender Katalog von Auflagen, die Telekommunikationsgenehmigungen beigegeben werden konnten (Art. 3 Abs. 2 S. 1 i. V. m. Anhang). Diese Nebenbestimmungen mussten in Bezug auf den betreffenden Dienst objektiv gerechtfertigt, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und transparent sein (Art. 3 Abs. 2 S. 2). Nach Art. 3 Abs. 3 sollte die Allgemeingenehmigung die Regel und die Erteilung von Einzelgenehmigungen die Ausnahme sein. Letztere sollten nur zulässig sein, falls der Genehmigungsnehmer Zugang zu knappen Ressourcen erhalten sollte, besonderen Verpflichtungen unterworfen war oder besondere Rechte genoss. Tatsächlich reichte jedoch die Zahl der in den Mitgliedstaaten vorgesehenen Genehmigungsarten von zwei bis 18, jeweils mit eigenen Bedingungen, Verfahren, Gebühren, Entgelten und Informationspflichten für die Diensteanbieter<sup>165</sup>. Art. 3 Abs. 4 enthielt die Regelung, dass die Mitgliedstaaten durch die Ausgestaltung und Anwendung ihrer Genehmigungsverfahren die Erbringung von Telekommunikationsdiensten erleichtern sollen. Grundsätzlich durften die nationalen Regulierungsbehörden im Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen keine Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, weitergeben (Art. 20 Abs. 1). Dies galt insbesondere für Informationen über Unternehmen, ihre Geschäftsbeziehungen oder Kostenfaktoren.

Einzelgenehmigungen und die an sie knüpfbaren Auflagen durften nach Art. 7 Abs. 1 lit. a) u. a. zu dem Zwecke ausgestellt werden, dem Genehmigungsnehmer Zugang zu Funkfrequenzen zu erlauben. Ungeachtet davon konnten nach Art. 7 Abs. 2 die Erbringung von öffentlich verfügbaren Sprachtelefondiensten und die Errichtung und Bereitstellung öffentlicher Telekommunikationsnetze und anderer Netze, bei denen Funkfrequenzen genutzt werden, von der Erteilung von Einzelgenehmigungen abhängig gemacht werden.

---

<sup>165</sup> Vgl. dazu Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 132 u. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (von der Kommission vorgelegt) KOM (2000) 386 endg., S. 2.

Die Genehmigungsrichtlinie von 1997 bestimmte, dass der Zugang zu Frequenzen gemäß genau festgelegter Verfahren und Fristen sicherzustellen ist. Den Mitgliedstaaten wurde insoweit vorgegeben, die Genehmigungen im Rahmen offener, transparenter, nichtdiskriminierender Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist zu erteilen (Art. 9). Es wurde eine maximale Bescheidungsfrist über Genehmigungsanträge von sechs Wochen nach Eingang des Antrags festgelegt. Des Weiteren wurde geregelt, dass die Mitgliedstaaten die Anzahl der Genehmigungen nur insoweit beschränken dürfen, als dies zur effizienten Nutzung des Frequenzspektrums erforderlich ist, den Nutzen maximiert und den Wettbewerb fördert (Art. 10 Abs. 1). Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat die Absicht hatte, die Anzahl der Einzelgenehmigungen zu beschränken, so hatte er gemäß Art. 10 Abs. 2

- in angemessener Weise zu berücksichtigen, dass der Nutzen für die Benutzer maximiert und die Entwicklung des Wettbewerbs gefördert werden muss;
- es allen Betroffenen zu ermöglichen, zu dieser Beschränkung Stellung zu nehmen;
- seine Entscheidung, die Anzahl der Einzelgenehmigungen zu beschränken, unter Angabe der Gründe hierfür zu veröffentlichen;
- die Beschränkung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen und
- zur Einreichung von Genehmigungsanträgen aufzufordern.

Die Mitgliedstaaten hatten entsprechende Einzelgenehmigungen auf Grund von Auswahlkriterien, die objektiv, nichtdiskriminierend, detailliert, transparent und verhältnismäßig sein mussten, zu erteilen (Art. 10 Abs. 3). Die einschlägigen Informationen mussten vorab so veröffentlicht werden, dass eine Kenntnisnahme ohne Schwierigkeiten möglich war.

Hinsichtlich der Erhebung von Gebühren und anderen Abgaben für Genehmigungen führte die Genehmigungsrichtlinie von 1997 den Grundsatz ein, dass deren Höhe nur von den tatsächlich anfallenden Kosten für die Ausstellung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der jeweiligen Allgemein- bzw. Einzelgenehmigung abhängen darf (Art. 6 u. 11 Abs. 1)<sup>166</sup>. Ungeachtet davon wurde jedoch für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, ihren nationalen Regulierungsbehörden für den Fall, dass auf knappe Ressourcen zurückgegriffen werden sollte, die Erhebung von Abgaben zu gestatten. Diese Abgaben mussten die Notwendigkeit widerspiegeln, die optimale

---

<sup>166</sup> Vgl. dazu Koenig/Schäfer, K&R 1998, S. 243 (247).

Nutzung der Ressourcen sicherzustellen<sup>167</sup>. Sie durften nicht diskriminierend sein und sollten insbesondere der Notwendigkeit Rechnung tragen, die Entwicklung innovativer Dienste und den Wettbewerb zu fördern (Art. 11 Abs. 2).

Die Genehmigungsrichtlinie von 1997 sah die Einsetzung eines Genehmigungsausschusses aus den Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission, der den Vorsitz führt, vor (Art. 14). Dieser Ausschuss hatte die Aufgabe, die Kommission in Fragen der Genehmigung von Telekommunikationsdiensten zu unterstützen. Er führte dazu regelmäßige Konsultationen mit Vertretern der Telekommunikationsorganisationen, Benutzern, Verbrauchern, Herstellern, Diensteanbietern und Gewerkschaften durch (Art. 15 S. 1). Zusätzlich hatte der Ausschuss unter Berücksichtigung der Telekommunikationspolitik der Gemeinschaft den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über den Stand und die Entwicklung der ordnungspolitischen Tätigkeiten bezüglich der Genehmigung von Telekommunikationsdiensten zu fördern (Art. 15 S. 2).

Gemäß Art. 12 Abs. 1 waren die an Allgemeingenehmigungen geknüpften Auflagen und die Verfahren für Allgemeingenehmigungen, soweit erforderlich, zu harmonisieren. Zu diesem Zwecke, unter anderem auch zur Harmonisierung der Nutzung von Frequenzen, konnte die Kommission unter Beteiligung des Genehmigungsausschusses Aufträge zur Erarbeitung harmonisierter Auflagen und Verfahren an die CEPT erteilen (Art. 12 Abs. 2). In diesen Mandaten sollten die Aufgaben festgelegt und ein Zeitplan vorgegeben werden.

Art. 18 regelte in Bezug auf die Beziehungen zu Drittländern, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über alle rechtlichen oder praktischen Schwierigkeiten allgemeiner Art unterrichten können, denen Einrichtungen der Gemeinschaft beim Erhalt von Genehmigungen oder beim Tätigwerden auf Grund von Genehmigungen in Drittländern begegnen und von denen die Mitgliedstaaten Kenntnis erhalten haben. Die Kommission konnte in der Folge erforderlichenfalls dem Rat Vorschläge für ein entsprechendes Verhandlungsmandat unterbreiten, um gleichwertige Rechte für Gemeinschaftseinrichtungen in diesen Drittländern zu erwirken.

---

<sup>167</sup> Vgl. dazu Koenig/Schäfer, K&R 1998, S. 243 (248).

d) Richtlinien und Entscheidungen zu einzelnen Funkdiensten

Im Hinblick auf die strategische Planung des Frequenzspektrums und die Harmonisierung der Frequenzzuweisungen ergingen Einzelrichtlinien und Entscheidungen für folgende Funkdienste: GSM-<sup>168</sup>, ERMES-<sup>169</sup>, DECT-<sup>170</sup>, S-PCS-<sup>171</sup> und UMTS-Dienste<sup>172</sup>. Diese Regelungen verpflichteten die Mitglieder, dafür Sorge zu tragen, dass die jeweils vorgesehenen Frequenzbänder ab einem bestimmten Datum ausschließlich für den jeweiligen Dienst bereitgestellt werden. Weitergehende frequenzplanerische Vorgaben enthielten diese Richtlinien bzw. Entscheidungen nicht.

Die S-PCS- und die UMTS-Entscheidungen sahen die Erteilung eines Mandats an die CEPT, u. a. zur Harmonisierung der Frequenznutzung, unter Festlegung der Aufgaben und Vorgabe eines Zeitplanes vor (vgl. Art. 3 Abs. 1 u. 2 der S-PCS-Entscheidung und Art. 5 Abs. 1 u. 2 der UMTS-Entscheidung)<sup>173</sup>. Für den Fall, dass die Kommission oder ein Mitgliedsstaat zu der Auffassung gelangt wären, dass die Arbeiten zur Frequenzharmonisierung im Rahmen der CEPT im Hinblick auf den Zeitplan nicht zufriedenstellend voranschreiten, sahen Art. 3 Abs. 4 der S-PCS-Entscheidung und Art. 5 Abs. 4 der UMTS-Entscheidung vor, den Genehmigungsausschuss mit der Angelegenheit zu befassen. Auf Grundlage von dessen Vorschlägen wäre dann nach dem Verfahren der Art. 6 der S-PCS-Entscheidung bzw. Art. 17 der Genehmigungsrichtlinie von 1997 eine eigenständige, nicht mit der CEPT abgestimmte Entscheidung getroffen worden.

<sup>168</sup> Global System for Mobile Communications; Richtlinie 87/372/EWG des Rates vom 25. Juni 1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind, ABl. L 196 vom 17. Juli 1987, S. 87.

<sup>169</sup> European Radio Messaging Service; Richtlinie 90/544/EWG des Rates über die Frequenzbänder für die koordinierte Einführung eines europaweiten terrestrischen öffentlichen Funkrufsystems in der Gemeinschaft, ABl. L 310 vom 9. November 1990, S. 28.

<sup>170</sup> Digital European Cordless Telecommunications; Richtlinie 91/287/EWG des Rates vom 3. Juni 1991 über das Frequenzband, das für die koordinierte Einführung europäischer schnurloser Digital-Kommunikation (DECT) in der Gemeinschaft vorzusehen ist, ABl. L 144 vom 8. Juni 1991, S. 45.

<sup>171</sup> Satellite Personal Communications Service; Entscheidung 710/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 1997 über ein koordiniertes Genehmigungskonzept für satellitengestützte persönliche Kommunikationsdienste in der Gemeinschaft, ABl. L 195 vom 23. April 1997, S. 4.

<sup>172</sup> Universal Mobile Telecommunications Service; Entscheidung 128/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 1998 über die koordinierte Einführung eines Drahtlos- und Mobilkommunikationssystems (UMTS) der dritten Generation in der Gemeinschaft, ABl. L 17 vom 22. Januar 1999, S. 1.

<sup>173</sup> Vgl. dazu Heilbock, MMR 1999, S. 23 (26).

## e) Diensterichtlinie

Die Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste aus dem Jahre 1990 (so genannte Diensterichtlinie)<sup>174</sup> bildete die Grundlage für die Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsdienste. Gemäß Art. 2 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle besonderen oder ausschließlichen Rechte bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen mit Ausnahme des Sprach-Telefondienstes zu beseitigen. Erfasst waren daher z. B. Datenkommunikationsdienste, wie Datenfernverarbeitungsdienste, Transaktionsdienste oder Dienste zur Aufzeichnung und Wiedergabe von Nachrichten (etwa E-Mail)<sup>175</sup>. Nach Art. 7 hatten die Mitgliedstaaten ab 1. Juli 1991 die Erteilung der Betriebsgenehmigungen, die Überwachung der Zulassungen und der verbindlichen Spezifikationen, die Frequenzzuteilung und die Überwachung der Nutzungsbedingungen von einer von den Fernmeldeorganisationen unabhängigen Einrichtung durchführen zu lassen. Mit dieser Regelung wurde die bestehende Doppelfunktion der staatlichen Telekommunikationsorganisationen als Diensteanbieter und zugleich hoheitlich handelnde Behörde aufgehoben.

Die Mobilfunkrichtlinie der Kommission<sup>176</sup> bezog die mobile Kommunikation ausdrücklich in den Anwendungsbereich der Diensterichtlinie ein (Art. 1 Abs. 2 der neu gefassten Diensterichtlinie). Sie bestimmte, dass Einschränkungen der Anzahl von Genehmigungen für Mobil- und persönliche Kommunikationssysteme nur zur Erfüllung grundlegender Anforderungen (wie Sicherheit des Netzbetriebs, Aufrechterhaltung der Netzintegrität, Diensteinteroperabilität, Datenschutz, Umweltschutz oder Raumordnung) sowie bei Knappheit von Funkfrequenzen zulässig sein sollten (Art. 3a der neu gefassten Diensterichtlinie). Beim Freiwerden von Frequenzen mussten die Mitgliedstaaten demnach Genehmigungen in einem offenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahren vergeben. Die Mitgliedstaaten waren daneben verpflichtet, ihre Frequenzplanung, die einzelnen Zuweisungsverfahren und die Programme für die Vergabe der für die Mobilfunk- und persönlichen Kommunika-

<sup>174</sup> Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, ABl. L 192 vom 24. Juli 1990, S. 10.

<sup>175</sup> Vgl. Erwägungsgrund 6 zur RL 90/388/EWG.

<sup>176</sup> Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications, ABl. L 20 vom 26. Januar 1996, S. 59.

tionsdienste vorbehaltenen Frequenzen zu veröffentlichen (Art. 3b Abs. 1 u. 2 der neu gefassten Diensterichtlinie). Des Weiteren legte diese Richtlinie fest, dass eine regelmäßige Überprüfung von Frequenzzuweisungen zu erfolgen hatte (Art. 3b Abs. 3 der neu gefassten Diensterichtlinie).

Mit der so genannten Wettbewerbsrichtlinie<sup>177</sup> aus dem Jahre 1996, die ebenfalls die Diensterichtlinie abänderte, wurden die Mitgliedstaaten zur vollständigen Einführung des Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten zum 1. Januar 1998 verpflichtet. Insoweit mussten die bisherigen Ausnahmen vom Wettbewerb für den Sprachtelefondienst aufgehoben und auch alle sonstigen Vorschriften beseitigt werden, durch die einzelnen Anbietern ausschließliche Rechte für die Errichtung und die Bereitstellung öffentlicher Telekommunikationsnetze gewährt worden waren (Art. 2 Abs. 1 und 2 der neu gefassten Diensterichtlinie).

#### f) Verhältnis zu ITU und CEPT

Auf den bestehenden institutionellen Rahmen für die Frequenzordnung in Europa, der weitgehend durch die ITU und die CEPT vorgegeben wird, versuchte die EG bisher nicht entscheidend Einfluss zu nehmen. Vielmehr wollte die EG die gemeinschaftlichen Ziele der Frequenzkoordinierung durch internationale Vereinbarungen verwirklichen. Die Harmonisierung der Frequenznutzung sollte weitgehend der ITU mit ihren Weltfunkkonferenzen und der CEPT überlassen bleiben<sup>178</sup>. Diesbezüglich bestimmte die Entschließung des Rates vom 28. Juni 1990 zum Ausbau der europaweiten Zusammenarbeit im Bereich der Funkfrequenzen<sup>179</sup>, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die Tätigkeit der CEPT, einschließlich der Einrichtung des ERO (Europäisches Büro für Funkangelegenheiten), unterstützen sollten. In diesem Rahmen sollte die CEPT der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geeignete Frequenzen für europaweite Dienste sowie langfristige Anforderungen für Funkfrequenzen empfehlen. Daneben sollte die CEPT nach dem Willen der Europäischen Gemeinschaft die gemeinsamen europäischen Standpunkte für die ITU/WRC erarbei-

<sup>177</sup> Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, ABl. L 74 vom 22. März 1996, S. 13.

<sup>178</sup> Zum Beraterstatus der EG bei der CEPT und Beobachterstatus der EG bei der ITU vgl. schon oben, C. III. 3. u. V. 1.

<sup>179</sup> Entschließung 90/C 166/02, ABl. C 166 vom 7. Juli 1990, S. 2.

ten. Die EntschlieÙung des Rates vom 19. November 1992 zur Anwendung der Beschlüsse des European Radiocommunications Committee in der Gemeinschaft<sup>180</sup> sah vor, dass die Kommission das Entscheidungsverfahren im Funkausschuss der CEPT als grundlegende Möglichkeit zur Sicherstellung der Verfügbarkeit der erforderlichen Frequenzen für europaweite Funkdienste voll berücksichtigen sollte.

#### g) Bewertung

Aus den dargestellten sekundärrechtlichen Regelungen der EG lässt sich erkennen, dass sich die EG zunächst in ihrer Frequenzpolitik weitgehend auf wenige eng umgrenzte Teilbereiche beschränkte. Eine umfassende Frequenzplanungs- und Frequenzkoordinierungspolitik der EG fand nicht statt. Vielmehr wurde die Frequenzplanung und -koordinierung durch die ITU und die CEPT als ausreichend und den Gemeinschaftsinteressen genügend angesehen. Die EG verzichtete mit ihrer früheren Frequenzpolitik bewusst auf weitergehende eigenständige Regelungen.

## II. Nationale Frequenzverwaltung bis zum Inkrafttreten der Neufassung des TKG

### 1. Allgemeines

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Telekommunikation und damit auch der Frequenzordnung<sup>181</sup> obliegt in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 73 Nr. 7 und 87f GG dem Bund. Unter Telekommunikation ist in diesem Zusammenhang ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff zu verstehen<sup>182</sup>. Die inhaltliche Regulierung der übertragenen Daten und Programme betrifft dagegen den Bereich des Medien- und Rundfunkrechts<sup>183</sup>. Dieser liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Hinsichtlich des Rechts der Wirtschaft besteht gemäß Art. 74

<sup>180</sup> EntschlieÙung 90/C 318/01 des Rates vom 19. November 1992 zur Anwendung der Beschlüsse des European Radiocommunications Committee in der Gemeinschaft, ABl. C 318 vom 4. Dezember 1992, S. 1.

<sup>181</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 44, Rn. 10; Kunig, in von Münch/Kunig, GG, Art. 73, Rn. 31.

<sup>182</sup> BVerfGE 12, S. 205 (226).

<sup>183</sup> Kunig, in von Münch/Kunig, GG, Art. 73 Rn. 32; Sannwald, in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 73, Rn. 82; Heintzen, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 73, Rn. 69 f.



Abs. 1 Nr. 11 GG eine konkurrierende Gesetzgebung, welche die inhaltliche Seite von Kommunikationsdiensten mit wirtschaftlichem Schwerpunkt umfasst<sup>184</sup>.

Rechtsgrundlage der Frequenzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland war seit 1. August 1996 das Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 25. Juli 1996<sup>185</sup>. Dieses ist mit Wirkung vom 26. Juni 2004 durch ein neu gefasstes TKG vom 22. Juni 2004<sup>186</sup>, das vorrangig der Umsetzung des neuen Rechtsrahmens der EG für die Telekommunikation aus dem Jahre 2002 dient, ersetzt worden.

Vor Inkrafttreten des TKG stand nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (FAG)<sup>187</sup> dem Bund das alleinige Recht zu, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben. Die Frequenzordnung war, da keine gesetzliche Regelung bestand, Gegenstand der internen Planung innerhalb des Verwaltungsmonopols der Deutschen Bundespost<sup>188</sup>. Durch das Poststrukturgesetz vom 8. Juni 1989<sup>189</sup> wurden diese Befugnisse auf die Deutsche Bundespost Telekom übertragen<sup>190</sup>. Jede Funkanlage und damit jede Frequenznutzung bedurfte einer Genehmigung durch Verwaltungsentscheidung. Die Frequenzzuteilung erfolgte dabei nicht als eigenständiger Verwaltungsakt, sondern im Rahmen einer fernmelderechtlichen „Verleihung“<sup>191</sup>. Diese enthielt die Konkretisierung der Bedingungen, unter denen eine Ausnahme vom staatlichen Fernmeldemonopol zugelassen wurde. Inhalt und Voraussetzungen der Frequenznutzung waren diesbezüglich lediglich durch Verwaltungsvorschriften näher bestimmt und standen grundsätzlich im freien Ermessen der Fernmeldeverwaltung<sup>192</sup>. Rundfunkbezogene Frequenzzuweisungen wurden auf Länderebene vorgenommen. Dabei sahen einige Landesrundfunkgesetze förmliche Planungsverfahren vor<sup>193</sup>, während andere Bundesländer anfangs auf jede gesetzliche Regelung verzichteten<sup>194</sup>.

<sup>184</sup> Degenhart, in Sachs, GG, Art. 73, Rn. 37 u. Art. 74, Rn. 42.

<sup>185</sup> BGBl. 1996 I, S. 1120, im Weiteren TKG genannt.

<sup>186</sup> BGBl. 2004 I, S. 1190, zuletzt geändert durch Art. 273 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407), im Weiteren TKG 2004 genannt.

<sup>187</sup> RGBl. 1928 I, S. 8.

<sup>188</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 44, Rn. 3.

<sup>189</sup> BGBl. 1989 I, S. 1026.

<sup>190</sup> Vgl. dazu Schatzschneider, NJW 1989, S. 2371 (2372 ff.); Heun, CR 2005, S. 725 (726).

<sup>191</sup> Eidenmüller, Post- und Fernmeldewesen, FAG § 2, Anm. 4 a - c.

<sup>192</sup> Begründung zur FreqZutV, I. Allgemeiner Teil, S. 1., unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/begruendung-zur-frequenzzuteilungsverordnung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>193</sup> Z. B. § 7 Landesmediengesetz Baden-Württemberg i. d. F. vom 17. März 1992, GBl. S. 189.

<sup>194</sup> Z. B. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, vgl. zum Ganzen Nowosadtko, S. 52 ff.



Das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens vom 14. September 1994 (PTRegG)<sup>195</sup>, das als Übergangsrecht bis zum Inkrafttreten des TKG konzipiert war (vgl. § 23 PTRegG), wies die Aufgaben der Frequenzverwaltung in § 3 Abs. 2 dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation zu<sup>196</sup>. Dabei erfolgte jedoch in diesem Gesetz keine inhaltliche Ausgestaltung der verfahrensmäßigen Regelungen bzw. der materiellen Voraussetzungen für die Frequenzordnung. Dies geschah erstmalig mit dem Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996.

Das TKG ordnete auf der Grundlage der europarechtlichen Vorgaben<sup>197</sup> die vollständige Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zum 1. Januar 1998 an. Zur Umsetzung des TKG wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) mit Sitz in Bonn errichtet. Das TKG enthielt u. a. in den §§ 1 bis 5 allgemeine Vorschriften, etwa über den Zweck des Telekommunikationsgesetzes und Ziele der Regulierung, in den §§ 6 bis 16 Vorschriften über Lizenzen im Rahmen der Regulierung von Telekommunikationsdienstleistungen, in den §§ 44 bis 49 Bestimmungen über die Frequenzordnung und in den §§ 66 bis 84 Vorschriften über die Regulierungsbehörde. Das TKG war in Verbindung mit den auf Grund seiner Vorschriften erlassenen Rechtsverordnungen<sup>198</sup> Grundlage der Frequenzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Inkrafttreten des TKG 2004.

## 2. Ziele der Frequenzordnung in Deutschland

In § 1 TKG wird der Zweck des TKG dahingehend definiert, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Daneben wird ausdrücklich noch die Festlegung einer Frequenzordnung angeführt. Diese reicht nach Ansicht des Gesetzgebers über die Regulierung der Telekommunikation hinaus<sup>199</sup>. Sie ist nicht nur für den Bereich der Telekommunikation, sondern auch für

<sup>195</sup> Art. 7 des Postneuordnungsgesetzes (PTNeuOG) vom 14. September 1994 (BGBl. I, S. 2325).

<sup>196</sup> Vgl. dazu Gramlich, NJW 1994, S. 2785 (2792).

<sup>197</sup> Vgl. oben, D. I.

<sup>198</sup> Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) vom 26. April 2001 (BGBl. I, S. 778); Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung (FreqNPAV) vom 26. April 2001 (BGBl. I, S. 827); Frequenzzuteilungsverordnung (FreqZutV) vom 26. April 2001 (BGBl. I, S. 829).

<sup>199</sup> Reinke, S. 102 sieht die Festlegung der Frequenzordnung in § 1 TKG eher als „deklaratorisches politisches Bekenntnis“.

andere Sektoren, wie z. B. den Rundfunksektor von großer Bedeutung. Deshalb wurde sie als eigene Aufgabe des TKG in § 1 des Gesetzes aufgenommen<sup>200</sup>.

In § 2 Abs. 2 TKG werden als einzelne Ziele der Regulierung von Telekommunikation und Frequenzordnung festgelegt:

- die Wahrung der Nutzerinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG),
- die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG),
- die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG),
- die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG) und
- die Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 TKG).

§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG nennt als ein Ziel der Regulierung ausdrücklich auch die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen. Dabei sind die Belange des Rundfunks zu berücksichtigen. Bei der sendetechnischen Frequenzplanung durch den Bund sind Frequenzen deshalb derart zur Verfügung zu stellen, dass die Rundfunkhoheit der Länder in Bezug auf die Ausgestaltung des Rundfunks nicht beschränkt wird. Hierbei handelt es sich um eine verfassungsrechtlich äußerst sensible Schnittstelle<sup>201</sup>.

### 3. Regulierungsbehörde

Die Regulierung der Telekommunikation und der Frequenzordnung ist gemäß § 2 Abs. 1 TKG eine hoheitliche Aufgabe des Bundes. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Regulierung wurde mit dem TKG der neu geschaffenen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) (vgl. §§ 66 ff. TKG) übertragen. Die Regulierungsbehörde ist damit auch im Wesentlichen für die Gestaltung der Frequenzordnung zuständig<sup>202</sup>. Einzelne Kompetenzen sind jedoch weiterhin unmittelbar der Bundesregierung zugewiesen<sup>203</sup>. Daneben obliegt der Regulierungsbehörde die

<sup>200</sup> Vgl. BT-Drucksache 13/3609, S. 36, zu § 1 TKGE.

<sup>201</sup> Vgl. dazu Trute, VVDStRL 57 (1998), S. 216 (229 f.).

<sup>202</sup> Z. B. Erstellung des Frequenznutzungsplanes (§ 46 Abs. 1 TKG).

<sup>203</sup> Z. B. Festlegung der Frequenzbereichszuweisung in einem Frequenzbereichszuweisungsplan (§ 45 Abs. 1 TKG).

Überwachung der Einhaltung des TKG und der gemäß diesem Gesetz oder auf Grund des TKG erlassenen Rechtsverordnungen sowie der diesbezüglich ergangenen Auflagen, Anordnungen und Verfügungen (§ 71 S. 1 TKG).

Die RegTP mit Sitz in Bonn<sup>204</sup> nahm gemäß § 100 Abs. 1 S. 1 TKG ihre Arbeit zum 1. Januar 1998 auf. Sie übernahm unter anderem die Aufgaben des bis dahin bestehenden Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (BMPT) und des diesem nachgeordneten Bundesamtes für Post und Telekommunikation (BAPT)<sup>205</sup>. Europarechtliche Grundlage für die organisatorische Gestaltung der RegTP war die Richtlinie 97/51/EG zur Änderung der ONP-Rahmenrichtlinie<sup>206</sup>, die die strukturelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden von Telekommunikationsunternehmen forderte<sup>207</sup>. Verfassungsrechtliche Grundlage für die Schaffung der RegTP war Art. 87f Abs. 2 S. 2 GG. Dieser sieht vor, dass die Hoheitsaufgaben im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Die Regulierungsbehörde ist Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft<sup>208</sup> (vgl. § 66 Abs. 1 TKG). Durch das Ministerium erteilte allgemeine Weisungen für den Erlass oder die Unterlassung von Entscheidungen nach dem TKG sind gemäß § 66 Abs. 5 TKG im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Die Regulierungsbehörde ist unter Beachtung der geschilderten europarechtlichen Vorgaben funktionell unabhängig, da die regulatorischen von den betrieblichen Aufgaben des Staates getrennt sind, und politisch unabhängig, da sie autonome Entscheidungen erlässt<sup>209</sup>. Die RegTP wurde mit Wirkung vom 13. Juli 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) umbenannt<sup>210</sup>.

Die Regulierungsbehörde wird gemäß § 66 Abs. 2 S. 1 TKG von einem Präsidenten geleitet, der wie seine beiden Vizepräsidenten von der Bundesregierung benannt

<sup>204</sup> Vgl. § 66 Abs. 1 TKG.

<sup>205</sup> Vgl. Gramlich, CR 1999, S. 489 (489).

<sup>206</sup> ABl. L 295 vom 29. Oktober 1997, S. 23.

<sup>207</sup> Vgl. dazu Bender, K&R 2001, S. 506 (508) u. oben, D. I. 2. b).

<sup>208</sup> Zwischenzeitlich Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, seit November 2005 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

<sup>209</sup> Vgl. ausführlich Oertel, S. 104 ff. u. S. 187 ff.; Paulweber, S. 84 ff.; Ulmen/Gump, CR 1997, S. 396 (398).

<sup>210</sup> Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005, verkündet am 12. Juli 2005 als Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (BGBl. I, S. 1970 (2009)), zuletzt geändert durch Art. 27 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

wird (§ 66 Abs. 3 S. 1 TKG). Entscheidungen der Regulierungsbehörde ergehen gemäß § 73 Abs. 1 TKG durch so genannte Beschlusskammern aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern in Form eines Verwaltungsaktes. Gegen Entscheidungen der Beschlusskammer ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Ein Vorverfahren findet jedoch nicht statt (§ 80 Abs. 1 S. 8 TKG). Die justizähnliche Ausgestaltung des Verfahrens stärkt die Kompetenz und die Transparenz des Entscheidungsprozesses und verschafft der Behörde eine besondere Legitimation im Sinne einer strukturellen und institutionellen Eigenständigkeit<sup>211</sup>. Die Beschlusskammern entscheiden u. a. über das Vergabeverfahren bei der Frequenzzuteilung gemäß § 47 Abs. 5 S. 2 TKG. Bei der Regulierungsbehörde besteht daneben ein Beirat aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, die auf Vorschlag des Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung benannt werden (§ 67 Abs. 1 TKG). Dieser Beirat ist u. a. bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes nach § 46 TKG anzuhören.

Die Regulierungsbehörde hat in ihrem Amtsblatt fortlaufend ihre Verwaltungsgrundsätze, insbesondere im Hinblick auf die Vergabe von Lizenzen und die Festlegung von Lizenzauflagen, zu veröffentlichen (§ 81 Abs. 2 TKG). Für die Regulierungsbehörde bestehen auch Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission, etwa nach der ONP-Rahmenrichtlinie (vgl. dazu § 5 TKG).

Soweit es zur Erfüllung der mit dem TKG der Regulierungsbehörde übertragenen Aufgaben erforderlich ist, kann die Regulierungsbehörde nach § 72 Abs. 1 TKG von den TK-Unternehmen Auskunft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere über Umsatzzahlen, verlangen und bei den Unternehmen innerhalb der üblichen Geschäftszeiten die geschäftlichen Unterlagen einsehen und prüfen.

#### 4. Verfahren und Instrumente

##### a) Überblick

Die einzelnen Verfahren und Instrumente zur Sicherstellung der effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen sind in den §§ 44 bis 49 TKG geregelt. Aus

---

<sup>211</sup> Oertel, S. 321 ff.; Weber/Rommersbach, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 73 Rn. 9 ff.

§ 44 Abs. 1 TKG ergeben sich dabei vier Stufen der nationalen Frequenzplanung und -verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, die auf Grundlage der unter C. geschilderten internationalen Frequenzplanung ausgeführt werden:

- die Aufstellung eines Frequenzbereichszuweisungsplanes,
- die Aufstellung eines Frequenznutzungsplanes,
- die Zuteilung von Frequenzen und
- die Überwachung von Frequenznutzungen.

Neben die in § 44 Abs. 1 TKG benannten Planungsstufen tritt die im Gesetz nicht ausdrücklich genannte Entwicklung informeller Konzepte zur lang- und mittelfristigen Frequenzplanung.

Die langfristige Planung über ca. 10 Jahre erfolgt durch das strategische Planungsinstrument Funkwelt 2000plus. Die Bundesnetzagentur erstellt in diesem Rahmen eine Bedarfsanalyse für die zukünftige Nachfrage nach Frequenzen für bestimmte Anwendungen<sup>212</sup>. Die Frequenzbedarfs-Entwicklungsplanung berücksichtigt unter anderem die Verträglichkeit von Funkdiensten untereinander und bezieht neben technischen Fragen insbesondere das frequenzpolitische Umfeld ein. Beachtet werden dabei die Entstehung neuer Dienste und der technische Fortschritt bei bestehenden Diensten, europäische Harmonisierungsbemühungen und struktur-, medien- und wirtschaftspolitische Entwicklungen. Diese langfristige Planung soll nach Auffassung der Regulierungsbehörde dazu dienen,

- Tendenzen der Frequenznutzung möglichst frühzeitig zu erkennen, um die frequenzpolitischen Entscheidungen entsprechend anzupassen,
- die Chancen und Risiken der Frequenzplanung durch aktive Einflussnahme der Regulierungsbehörde auf das relevante Umfeld mitzugestalten,
- den erforderlichen zeitlichen Vorlauf zum Aufbau neuer Konzepte zu erhalten und
- die kurzfristigen Planungen durch ein strategisches Konzept zu ergänzen, das sich an den Bedürfnissen der Frequenznutzer und anderer relevanter Beteiligter und des Marktes orientiert<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Bundesnetzagentur, Frequenzbedarf-Entwicklungsplanung (Funkwelt 2000plus), am 1. Juli 2006 abgerufen unter [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/76e51e8ffbf94125231c335ec2d8efb3,0/Funkdienstuebergreifende\\_Angelegenheiten\\_der\\_Frequenzverwaltung/Funkwelt\\_2\\_\\_plus\\_b7.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/76e51e8ffbf94125231c335ec2d8efb3,0/Funkdienstuebergreifende_Angelegenheiten_der_Frequenzverwaltung/Funkwelt_2__plus_b7.html).

<sup>213</sup> Ebd.

Im Rahmen der mittelfristigen Planung werden basierend auf der Frequenzbedarfs-Entwicklungsplanung (Funkwelt 2000plus) Frequenznutzungskonzepte ausgearbeitet<sup>214</sup>. Frequenznutzungskonzepte zeigen dabei konkrete Möglichkeiten für die zukünftige Nutzung auf und bewerten diese unter Beachtung der im TKG definierten Ziele der Frequenzordnung. Dabei werden unter Beachtung des Erfordernisses der effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen insbesondere auch die Belange der Funknetzbetreiber, Diensteanbieter, Frequenznutzer, Hersteller und Interessenverbände einbezogen. Ausdrücklich müssen bei der Entwicklung von Frequenznutzungskonzepten die Vorgaben durch die ITU/WRC und die CEPT berücksichtigt werden. Insbesondere soll dabei auch die Harmonisierung der Frequenznutzung in Europa vorangetrieben werden.

b) Grobplanung durch den Frequenzbereichszuweisungsplan

Das höchstrangige Instrument der Frequenzordnung für die Bundesrepublik Deutschland ist der Frequenzbereichszuweisungsplan, der gemäß § 45 TKG als Rechtsverordnung zu ergehen hat. Die entsprechende Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) vom 26. April 2001<sup>215</sup> enthält Regelungen über den Geltungsbereich und den Inhalt des Frequenzbereichszuweisungsplanes sowie die Definition wesentlicher Begriffe. Als Anlage liegt der FreqBZPV der bei ihrem Erlass aktuelle vollständige Frequenzbereichszuweisungsplan einschließlich der Nutzungsbestimmungen bei.

Der nationale Frequenzbereichszuweisungsplan wird auf der Grundlage des internationalen Frequenzbereichsplanes der ITU (Art. 8 VO-Funk) erstellt<sup>216</sup>. Nationale Abweichungen von dessen Vorgaben sind nur möglich, wenn sie ausdrücklich im internationalen Frequenzbereichsplan vorgesehen sind. Die strikte Bindung an diese internationalen Vorgaben zur Frequenzbereichszuweisung ergibt sich aus den Regeln des Völkervertragsrechts, die den entsprechenden nationalen Gestaltungsraum ein-

---

<sup>214</sup> Vgl. dazu ausführlich Bundesnetzagentur, Frequenznutzungskonzepte, unter [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/76e51e8ffbf94125231c335ec2d8efb3,0/Funkdienstuebergreifende\\_Angelegenheiten\\_der\\_Frequenzverwaltung/Frequenznutzungskonzepte\\_b9.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/76e51e8ffbf94125231c335ec2d8efb3,0/Funkdienstuebergreifende_Angelegenheiten_der_Frequenzverwaltung/Frequenznutzungskonzepte_b9.html).

<sup>215</sup> BGBl. 2001 I, S. 778.

<sup>216</sup> Vgl. dazu oben, C. III. 6. b).

schränken, nachdem Deutschland die jeweiligen Änderungen der VO-Funk ratifiziert hat<sup>217</sup>.

Durch den Frequenzbereichszuweisungsplan erfolgt inhaltlich gemäß § 45 Abs. 2 S. 1 TKG die nationale Zuweisung von Frequenzbereichen an die einzelnen Funkdienste und andere Anwendungen elektromagnetischer Wellen. Unter den Begriff „andere Anwendungen elektromagnetischer Wellen“ sind dabei die so genannten ISM-Anwendungen zu verstehen<sup>218</sup>. Die einzelnen Zuweisungen sind sehr allgemein gehalten. Der Frequenzbereichszuweisungsplan umfasst die Frequenzbereiche von 9 kHz bis 275 GHz<sup>219</sup>. Die Zuweisung von Frequenzbereichen für Funkdienste erfolgt im Frequenzbereichszuweisungsplan an Hand abstrakter Nutzungskriterien unabhängig vom konkreten Frequenznutzer (vgl. § 4 Nr. 9 FreqBZPV)<sup>220</sup>. Im Frequenzbereichszuweisungsplan nach der FreqBZPV 2001 sind 37 Arten von Funkdiensten aufgeführt<sup>221</sup>. Neben den Frequenzbereichszuweisungen enthält der Frequenzbereichszuweisungsplan auch Bestimmungen über Frequenznutzungen, insbesondere auch in und längs von Leitern, sowie darauf bezogene nähere Festlegungen, jedoch nur soweit dies aus Gründen einer störungsfreien und effizienten Frequenznutzung erforderlich ist (§ 45 Abs. 2 S. 2 u. 3 TKG). Dabei handelt es sich um technische oder administrative Einschränkungen zum Betrieb eines Funkdienstes (vgl. im Einzelnen § 2 Abs. 3 FreqBZPV). Im Regelfall bleiben diese Festlegungen jedoch dem Frequenznutzungsplan vorbehalten (vgl. § 46 Abs. 2 TKG).

Auch Änderungen zum Frequenzbereichszuweisungsplan müssen gemäß § 45 Abs. 1 S. 1 TKG als Rechtsverordnung durch die Bundesregierung ergehen. Änderungen des Frequenzbereichszuweisungsplanes sind insbesondere geboten, wenn internationale Vorgaben etwa als Folge der Änderung des internationalen Frequenzbereichszuweisungsplanes der ITU dies erfordern. Denkbar sind daneben jedoch auch andere, nicht durch internationale Vorgaben veranlasste Änderungen des Planes in Folge einer veränderten nationalen Bedarfssituation.

<sup>217</sup> Nowosadtko, S. 45; vgl. auch oben, C III. 5.

<sup>218</sup> Vgl. dazu oben, B. II. 7.

<sup>219</sup> Begründung zur FreqBZPV, Allg. Teil, S. 1, unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/F/FreqBZPV-begrueundung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>220</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 45 Rn. 14; Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 710.

<sup>221</sup> Begründung zur FreqBZPV, Allg. Teil, S. 1, z. B. Rundfunk, Mobilfunk, Amateurfunk.



Die Verordnungen nach § 45 Abs. 1 S. 1 TKG bedürfen grundsätzlich nicht der Zustimmung durch den Bundesrat. Eine Zustimmungsbedürftigkeit besteht jedoch für Verordnungen, in denen Frequenzen dem Rundfunk zugewiesen werden (§ 45 Abs. 1 S. 2 TKG). Dieses Zustimmungserfordernis gilt gleichermaßen für Rechtsverordnungen, die dem Rundfunk bisher zugewiesene Frequenzbereiche entziehen<sup>222</sup>. Durch die Gestaltung des § 45 Abs. 1 S. 2 TKG sind die Mitwirkungsrechte der Länder faktisch eingeschränkt, weil man davon ausgehen kann, dass auf Grund der Begrenztheit des Frequenzspektrums tatsächlich jede Zuweisungsentscheidung mittelbare Auswirkungen auf den Rundfunkbereich hat. Denn jede Frequenzbereichszuweisung an andere Nutzungen enthält zugleich immer eine Prioritätsfestlegung gegenüber dem Rundfunk und entfaltet Wirkungen diesem gegenüber<sup>223</sup>. Aus dem Prinzip der Bundestreue und der schwierigen Kompetenzabgrenzung zwischen Rundfunk und Telekommunikation folgen jedoch über § 45 Abs. 1 S. 2 TKG hinausgehende Anhörungs- und Rücksichtnahmepflichten. Somit müssen schon im Fall einer potentiellen Betroffenheit von Rundfunkbelangen die Länder zumindest in das Verfahren einbezogen werden<sup>224</sup>.

Gemäß § 45 Abs. 1 S. 3 TKG müssen in die Vorbereitung des Frequenzbereichszuweisungsplanes und etwaiger Änderungen die von Zuweisungen betroffenen Kreise lediglich einbezogen werden. Als betroffene Kreise sind dabei alle potentiellen Frequenznutzer anzusehen, das heißt diejenigen, die bereits Frequenzen nutzen oder dies konkret beabsichtigen<sup>225</sup>. Zum Kreis der Betroffenen gehören somit alle Verbände, Organisationen, Behörden sowie Träger öffentlicher Belange, die durch ihre Betätigung ein rechtlich geschütztes Interesse an der Frequenzbereichszuweisung haben<sup>226</sup>. Diese Einengung auf die betroffenen Kreise wird von Teilen der Literatur kritisch gesehen. Insoweit wird vorgebracht, dass auf Grund der komplexen Wechselwirkungen und der stetigen Fortentwicklung der Frequenzzuweisungen eine Einbeziehung aller interessierten Kreise, wie z. B. in § 46 Abs. 3 S. 1 TKG für die Erstel-

<sup>222</sup> Nowosadtko, S. 183; Scherer, in K&R Beilage Nr. 2 zu Heft 11/1999, S. 1 (15 f.); Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (784).

<sup>223</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 45, Rn. 5; Engels, ZUM 1997, S. 106 (113); Libertus, ZUM 1997, S. 702 (704); Nowosadtko, S. 182.

<sup>224</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 45, Rn. 12; Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 45, Rn. 7; Ladeur, ZUM 1998, S. 261 (261).

<sup>225</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 45, Rn. 9.

<sup>226</sup> Ebd.



lung des Frequenznutzungsplanes vorgesehen, erfolgen sollte<sup>227</sup>. Kritisiert wird daneben, dass die FreqBZPV keinerlei konkretisierende Regelungen über die Ausgestaltung dieser Beteiligung der betroffenen Kreise enthält, so dass nur auf allgemeine planungsrechtliche Grundsätze zurückgegriffen werden kann<sup>228</sup>. Diese allgemeinen planungsrechtlichen Beteiligungsgrundsätze allein würden der komplexen Entscheidungssituation mit behördlichem Planungsermessen, die im Bereich der Frequenzzuweisung besteht, nicht gerecht. Daher sei ein stärker ausdifferenziertes Verfahren erforderlich, um eine ausreichende Einbeziehung der Rechte und Interessen der Beteiligten in die planerische Abwägung und Entscheidungsfindung sicherzustellen<sup>229</sup>.

Rechtsschutz gegen den Frequenzbereichszuweisungsplan und entsprechende Rechtsverordnungen ist gemäß § 47 Abs. 1 VwGO<sup>230</sup> nicht im Wege einer abstrakten Normenkontrolle möglich, da es sich um bundesrechtliche Verordnungen handelt. Möglich bleibt die inzidente Kontrolle im Rahmen von Klagen gegen Vollzugsakte wie z. B. Frequenzzuteilungen gemäß § 47 TKG<sup>231</sup>. Da die Einbeziehung der Betroffenen in die Vorbereitung des Planes nicht dem Schutz der Rechte Einzelner dient, ist sie auch nicht gerichtlich einklagbar.

#### c) Detaillierte Planung durch den Frequenznutzungsplan

Die Regulierungsbehörde erstellt gemäß § 46 TKG auf der Grundlage des nationalen Frequenzbereichszuweisungsplanes einen Frequenznutzungsplan. Zu § 46 TKG ist im Jahre 2001 eine Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung (FreqNPAV) erlassen worden<sup>232</sup>. Bei der Erstellung des Frequenznutzungsplanes müssen die in § 2 Abs. 2 TKG genannten Ziele, d. h. insbesondere die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG) und eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG), berücksichtigt werden. Daneben ist die europäische Harmonisierung der Frequenznutzung durch Ver-

<sup>227</sup> Korehnke/Grotelüschen, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., § 45, Rn. 9; Kreitlow, in Wissmann, Kapitel 7, Rn. 41; Hahn, in Scheurle/Mayen, TKG, § 45, Rn. 3.

<sup>228</sup> Ladeur, CR 2002, S. 181 (187).

<sup>229</sup> Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (785).

<sup>230</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I, S. 686), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 15. Juli 2006 (BGBl. I, S. 1619).

<sup>231</sup> Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (27).

<sup>232</sup> Vom 26. April 2001 (BGBl. I, S. 827), geändert durch Art. 327 der Verordnung v. 25. November 2003 (BGBl. I, S. 2304).

einbarungen und Vorschriften auf Ebene der CEPT und EG zu beachten (§ 46 Abs. 1 TKG). Einerseits soll damit die Harmonisierung der Frequenzzuweisungspläne im Rahmen der CEPT angestrebt werden. Andererseits wird auch die Vereinheitlichung der darauf aufbauenden Frequenznutzungsfestlegungen und damit die Möglichkeit europaweiter Typzulassungen von Geräten auf der Grundlage harmonisierter Standards, wie sie auf Initiative der Europäischen Gemeinschaft erarbeitet werden, angestrebt<sup>233</sup>. Weiterhin sind gemäß § 46 Abs. 1 TKG bei der Erstellung des Frequenznutzungsplanes die technische Entwicklung und die Verträglichkeit von Frequenznutzungen in den Übertragungsmedien zu berücksichtigen. Die Beachtung der technischen Entwicklung soll insbesondere dazu dienen, innovative und frequenzeffiziente technische Lösungen zu fördern. Diese Lösungen sind bei Entscheidungen über die Aufnahme in den Frequenznutzungsplan zu bevorzugen. Die Berücksichtigung der Verträglichkeit der Frequenznutzungen in den Übertragungsmedien dient den Zielen der Sicherstellung der Effizienz und Störungsfreiheit der Nutzung von Frequenzen. Insoweit sollen schädliche Interferenzen zwischen verschiedenen Frequenzanwendungen verhindert werden. Erfasst werden dabei sowohl drahtlose als auch leitergebundene Anwendungen.

Der Frequenznutzungsplan enthält gemäß § 46 Abs. 2 S. 1 TKG die weitere Aufteilung der Frequenzbereiche auf die einzelnen Frequenznutzungen sowie Festlegungen für diese Nutzungen (Nutzungsbestimmungen). Im Einzelnen beinhaltet er, soweit dies zur Umsetzung der Regelungsziele aus § 46 Abs. 1 TKG erforderlich ist, die Angabe der Funkdienste, denen der jeweilige Frequenzbereich zugewiesen ist, die vorgesehene Frequenznutzung und die Nutzungsbedingungen (§ 3 Abs. 2 S. 1 FreqNPAV). Im Gegensatz zum Frequenzbereichszuweisungsplan, der nur allgemein bestimmt, welche Art von Funkdienst (z. B. Mobilfunk) welches Frequenzband nutzen darf, enthält der Frequenznutzungsplan so beispielsweise genaue Festlegungen darüber, welches spezielle Funksystem (z. B. GSM) in einem bestimmten Frequenzbereich (z. B. um 900 MHz) des Frequenzbandes verwendet werden darf. Der Frequenznutzungsplan weist somit eine höhere Detailliertheit als der Frequenzbereichszuweisungsplan auf. Der Frequenznutzungsplan kann gemäß § 46 Abs. 2 S. 2 TKG, § 3 Abs. 1 S. 1 FreqNPAV auch aus Teilplänen bestehen. Hierdurch soll eine Vereinfachung des Verfahrens zur Erstellung und Aktualisierung des Frequenznutzungs-

---

<sup>233</sup> BT-Drucksache 13/3609, S. 48.

planes erreicht werden<sup>234</sup>. Im Gegensatz zum Frequenzbereichszuweisungsplan, der als Rechtsverordnung ergeht, besitzt der Frequenznutzungsplan keine Rechtsnormqualität, sondern ist ein verwaltungsinternes Instrument der Frequenzplanung<sup>235</sup>. Er ist planerische Grundlage für nachfolgende Frequenzzuteilungen (vgl. § 47 Abs. S. 2 TKG) und besitzt daher herausragende Bedeutung<sup>236</sup>.

Der Frequenznutzungsplan wird gemäß § 46 Abs. 3 S. 1 TKG unter Beteiligung der Öffentlichkeit aufgestellt. Durch die Beteiligung der Öffentlichkeit werden die an der Nutzung von Frequenzen interessierten Gruppen rechtzeitig über planerische Entwicklungen informiert und erhalten die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken vorzubringen. Das Verfahren zur Aufstellung ist in der auf Grundlage der Ermächtigung in § 46 Abs. 3 S. 2 TKG erlassenen FreqNPAV geregelt. Das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung orientiert sich im Grundsatz am Vorbild der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Bauleitplanung bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen nach den §§ 3 und 4 Baugesetzbuch<sup>237</sup>. Eine Übernahme des formellen Aufstellungsverfahrens der Bauleitplanung für die Aufstellung des Frequenznutzungsplanes ist jedoch nicht erfolgt. Begründet wird dies damit, dass der Frequenznutzungsplan in Anbetracht der Dynamik der Entwicklung von Funkdiensten und neuen Funktechniken ständigen Aktualisierungen und somit Änderungen unterliegt<sup>238</sup>. Ein an die Bauleitplanung angelehntes Aufstellungsverfahren könnte wegen seiner häufig langen Dauer, hervorgerufen durch die Aufwendigkeit des Verfahrens, investitionshemmend wirken, der bedarfsgerechten Versorgung der Beteiligten mit Frequenzen entgegenstehen und die Entwicklung der Funkdienste behindern<sup>239</sup>. Für die Öffentlichkeit ist in der FreqNPAV die Möglichkeit zur Unterbreitung von Anregungen zur Aufstellung oder Änderung des Frequenznutzungsplanes vorgesehen (§ 4 Abs. 1 S. 2, 1. HS FreqNPAV). Ein Anspruch auf Einleitung eines Planungsverfahrens besteht jedoch nicht (§ 4 Abs. 1 S. 2, 2. HS FreqNPAV). Im Aufstellungsverfahren sind sowohl Bund und Länder, mit deren obersten Behörden Benehmen her-

<sup>234</sup> BT-Drucksache 13/3609, S. 48.

<sup>235</sup> Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 714; Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (27); Holznagel/Enaux/Nienhaus, Grundzüge, S. 151; a. A. Ladeur, CR 2002, S. 181 (189), der den Frequenznutzungsplan als quasi-dingliche Allgemeinverfügung sieht.

<sup>236</sup> Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 714.

<sup>237</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I, S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098).

<sup>238</sup> Begründung zur FreqNPAV, S. 2, unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/FreqNPAV-Begruendung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>239</sup> Ebd.

zustellen ist (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 FreqNPAV), als auch die interessierten Kreise anzuhören (§§ 5 und 6 FreqNPAV). Mängel der Beteiligung können von jeder natürlichen oder juristischen Person, die durch den Frequenznutzungsplan einen Nachteil erleiden kann, gerichtlich geltend gemacht werden (§ 7 S. 1 FreqNPAV). Die Regulierungsbehörde ist zur Prüfung und Abwägung der geltend gemachten Bedenken und Anregungen verpflichtet (§ 8 Abs. 1 FreqNPAV). Gegen Festlegungen des Frequenznutzungsplanes besteht Rechtsschutz erst im Rahmen der Entscheidungen über die Frequenzzuteilung gemäß § 47 TKG. Die Beteiligungsrechte für die Öffentlichkeit im Rahmen der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes sind im Gegensatz zu denen bei der Erstellung des Frequenzbereichszuweisungsplanes<sup>240</sup> als ausreichend anzusehen<sup>241</sup>.

Nach Inkrafttreten der FreqNPAV hat die RegTP die bereits begonnene Aufstellung des Frequenznutzungsplanes nach den Vorschriften der FreqNPAV unter Beteiligung des Bundes und der Länder sowie der interessierten Kreise der Öffentlichkeit fortgeführt. Im November 2003 wurde durch die Regulierungsbehörde erstmalig ein vollständiger Frequenznutzungsplan nach § 46 TKG veröffentlicht<sup>242</sup>. In diesem Plan sind alle Frequenznutzungen im Frequenzbereich von 9 kHz bis 275 GHz in der Bundesrepublik Deutschland enthalten. Der Frequenznutzungsplan besteht aus 462 Frequenznutzungsteilplänen für die einzelnen Frequenzbereiche aus der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung. Er enthält Angaben über Frequenzbereichszuweisungen an Funkdienste, über in der FreqBZPV enthaltene Nutzungsbestimmungen sowie über die in den einzelnen Frequenzteilmgebieten zulässigen Frequenznutzungen und Nutzungsbedingungen. Zur Erarbeitung von Frequenznutzungskonzepten für eine Neubelegung von Frequenzbereichen und zur Vorbereitung von Aktualisierungen des Frequenznutzungsplanes führt die Regulierungsbehörde Frequenzbedarfsabfragen zu bestimmten Frequenznutzungen und Frequenzteilmgebieten durch. Solche Abfragen wurden z. B. hinsichtlich des Frequenzbedarfes für die Frequenznutzung „Drahtlose Kameras“<sup>243</sup> und im Hinblick auf den Frequenzbedarf im Frequenzteilmgebiet 2010,0 - 2019,7 MHz, der für die europäisch harmonisierte Frequenznutzung für UMTS vorgesehen ist<sup>244</sup>, durchgeführt.

<sup>240</sup> Dazu oben, D. II. 4. b).

<sup>241</sup> So auch Holznagel, FS Hoppe, S. 767 (787).

<sup>242</sup> Vgl. RegTP, Jahresbericht 2004, S. 60.

<sup>243</sup> Dazu RegTP, Mitteilung 238/2004, in ABl. 2004, S. 788.

<sup>244</sup> Dazu RegTP, Mitteilung 365/2004, in ABl. 2004, S. 1559.

#### d) Frequenzzuteilung

Für jede Frequenznutzung bedarf es gemäß § 47 Abs. 1 TKG einer vorherigen Zuteilung durch die Regulierungsbehörde. Zu § 47 TKG hat die Bundesregierung im Jahre 2001 gemäß § 47 Abs. 4 TKG eine Frequenzzuteilungsverordnung (FreqZutV) erlassen, die Inhalt, Umfang und Verfahren der Frequenzzuteilung und den Widerruf der Frequenzzuteilung regelt<sup>245</sup>.

Eine Frequenzzuteilung gemäß § 47 TKG ist die behördlich oder durch Rechtsvorschriften erteilte Benutzungserlaubnis für bestimmte Frequenzen unter festgelegten Bestimmungen, die zur Sicherstellung einer störungsfreien und effizienten Frequenznutzung erforderlich sind (§ 2 Abs. 4 FreqZutV). Aus der Regelung in § 47 Abs. 1 S. 1 TKG folgt, dass Frequenznutzungen ohne vorherige Zuteilung durch die Regulierungsbehörde verboten sind. Es handelt sich daher um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt<sup>246</sup>. Die Bestimmungen anderer Gesetze, z. B. des Gesetzes über den Amateurfunk (AFuG)<sup>247</sup> oder des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG)<sup>248</sup> bleiben durch die Regelungen in § 47 TKG unberührt.

Die Frequenzzuteilung war nach dem TKG 1996 unabhängig von der nach § 4 TKG verpflichtenden Anzeige der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen und einer nach § 6 TKG erforderlichen Lizenz für jede Frequenznutzung notwendig (vgl. § 8 Abs. 5 TKG und § 2 Abs. 1 FreqZutV)<sup>249</sup>. Nach § 4 TKG war jeder, der Telekommunikationsdienstleistungen erbringt, zur schriftlichen Anzeige der Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats bei der Regulierungsbehörde verpflichtet. Einer Lizenz bedurfte u. a., wer Übertragungswege betreibt, die die Grenzen seines Grundstückes überschreiten und für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 TKG). Daher bestand im Regelfall ein zweistufiges Genehmigungsverfahren aus Lizenzertei-

<sup>245</sup> Vom 26. April 2001 (BGBl. I, S. 829).

<sup>246</sup> BR-Drucksache 185/97, S. 8; näher zu dieser Rechtsgestaltung Ehlers, in Erichsen, AllgV, § 1, Rn. 36 f.; Maurer, § 9, Rn. 51 f.; Schwabe, JuS 1973, S. 133 (133 ff.).

<sup>247</sup> BGBl. 1997 I, S. 1494, zuletzt geändert durch Art. 278 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>248</sup> BGBl. 1998 I, S. 2882, zuletzt geändert durch Art. 279 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>249</sup> Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (26).

lung und Frequenzzuteilung. Dennoch standen Frequenzzuteilung und Lizenzerteilung in engem Zusammenhang. Gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 TKG war eine beantragte Lizenz zu versagen, wenn die Regulierungsbehörde über keine nutzbaren Frequenzen verfügte, die dem Antragsteller, der Funkverbindungen betreiben wollte, im Lizenzerteilungsverfahren zugeteilt werden konnten<sup>250</sup>. Weiterhin durfte die Regulierungsbehörde gemäß § 8 Abs. 4 TKG eine Lizenz auch befristet erteilen, soweit dies wegen Knappheit der zur Verfügung stehenden Frequenzen geboten war. Dadurch sollte erreicht werden, dass die Lizenzausübung nicht dauerhaft auf wenige Lizenzinhaber beschränkt blieb<sup>251</sup>. § 10 TKG erlaubte eine Beschränkung der Anzahl der Lizenzen auf den Märkten der Telekommunikation, wenn nicht in ausreichendem Maße verfügbare Frequenzen nach dem Frequenznutzungsplan vorhanden waren. Umstritten war, ob die Lizenzerteilung für die Zuteilung von Frequenzen Bindungswirkung besaß. Zum Teil wurde in diesem Zusammenhang angenommen, dass die Lizenzerteilung für eine Tätigkeit, die auf die Nutzung von Frequenzen angewiesen war, automatisch einen Anspruch auf die Zuteilung der erforderlichen Frequenzen nach sich zog<sup>252</sup>. Begründet wurde dies unter Bezugnahme auf § 8 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und § 10 TKG damit, dass nach dem Gesetzeswortlaut die Lizenzerteilung von der Verfügbarkeit von Frequenzen abhängig gewesen sei. Des Weiteren seien auch im Rahmen des Vergabeverfahrens für Lizenzen nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 2 S. 2 TKG die Frequenzen „im Rahmen der Lizenzerteilung“ zuzuteilen gewesen, woraus sich ein Anspruch auf Frequenzzuteilung ergeben habe. Nach anderer Ansicht wurde durch die Lizenzerteilung nur die Voraussetzung für die Zuteilung der benötigten Frequenzen geschaffen, die allein auf Grund des Zuteilungsverfahrens nach §§ 44 ff. TKG erfolgte<sup>253</sup>.

Frequenzen werden nach Maßgabe des Frequenznutzungsplanes immer zweckgebunden für bestimmte Nutzungen zugeteilt (§ 47 Abs. 1 S. 2 TKG, § 2 Abs. 5 FreqZutV). Diese Zweckbindung ist zur Einhaltung der internationalen und nationalen frequenzplanerischen Vorgaben auch auf der Zuteilungsebene erforderlich.

<sup>250</sup> Vgl. dazu Grzeszick, DVBl. 1997, S. 878 (880).

<sup>251</sup> BT-Drucksache 13/3609, S. 38 f.

<sup>252</sup> Manssen, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 8, Rn. 20; Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 8, Rn. 70 ff.; Spoerr/Deutsch, DVBl. 1997, S. 300 (305); Ruffert, AöR 124 (1999), S. 237 (256 f.).

<sup>253</sup> Schütz, in BeckTKG-Komm., 2. Aufl., § 8, Rn. 51.



Die Zuteilung erfolgt im Regelfall für einzelne Frequenznutzungen auf schriftlichen Antrag in Form einer Einzelzuteilung an natürliche Personen, juristische Personen oder Personenvereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (§ 47 Abs. 5 S. 1 TKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 FreqZutV). Diese Einzelzuteilungen werden durch die Regulierungsbehörde in Form eines Verwaltungsaktes vorgenommen (§ 47 Abs. 5 S. 1 TKG i. V. m. § 3 Abs. 3 FreqZutV).

Weiterhin können Frequenzen von Amts wegen als Allgemeinzuteilung für die Benutzung von bestimmten Frequenzen durch die Allgemeinheit oder einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis zugewiesen werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 FreqZutV). Allgemeinzuteilungen werden ebenfalls durch die Regulierungsbehörde vorgenommen und in deren Amtsblatt veröffentlicht (§ 3 Abs. 4 FreqZutV). Diese Art der Zuteilung erfolgt vor allem für Funkanwendungen, die massenhaft als gängige Handelsware vertrieben werden (wie z. B. drahtlose Kopfhörer, elektronische Wegfahrsperren). Allgemeinzuteilungen im Sinne von § 3 Abs. 4 FreqZutV sind Verwaltungsakte in Form einer Allgemeinverfügung gemäß § 35 S. 2 VwVfG<sup>254</sup>. Die richtige Klageart hinsichtlich begehrter Frequenznutzungen ist die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1, 2. HS VwGO<sup>255</sup>.

Frequenzen können auch auf Grund eines sonstigen Verfahrens, soweit dies in Gesetzen und Rechtsverordnungen des Bundesrechts vorgesehen ist, zugeteilt werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 FreqZutV). Diese Öffnungsklausel ist erforderlich, um Besonderheiten der Frequenzzuteilung in speziellen Bereichen, wie dem Amateurfunk (vgl. § 3 Abs. 5 AFuG), gerecht zu werden. Frequenzen, die im Frequenznutzungsplan für die Seefahrt und die Binnenschifffahrt sowie den Flugfunkdienst ausgewiesen sind und die auf fremden Wasser- oder Luftfahrzeugen, die sich im Geltungsbereich des TKG aufhalten, zu den entsprechenden Zwecken genutzt werden, gelten gemäß § 3 Abs. 2 FreqZutV als zugeteilt.

<sup>254</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23. Januar 2003 (BGBl. I, S. 102), geändert durch Art. 4 Abs. 8 des Gesetzes v. 5. Mai 2004 (BGBl. I, S. 718); vgl. Begründung zur FreqZutV, zu § 3, S. 5; Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 719; Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 47, Rn. 19; Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 47, Rn. 10; grundsätzlich zur Allgemeinverfügung vgl. Maurer, § 9, Rn. 31 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 35, Rn. 102 ff.

<sup>255</sup> Kopp/Schenke, VwGO, § 42, Rn. 6.

Eine Zuteilung von Frequenzen durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) ist nach überwiegender Ansicht durch die Regelung des § 47 Abs. 5 S. 1 TKG, die als Handlungsform nur den Verwaltungsakt vorsieht, ausgeschlossen<sup>256</sup>. Die beim Inkrafttreten des TKG bereits bestehenden Frequenzzuteilungen auf Grund von Verleihungen nach § 2 Abs. 1 FAG besitzen gemäß § 97 Abs. 5 TKG Bestandschutz.

Gemäß § 47 Abs. 1 S. 2 TKG hat die Frequenzzuteilung diskriminierungsfrei auf der Grundlage nachvollziehbarer und objektiver Verfahren zu erfolgen. Die Diskriminierungsfreiheit fordert in diesem Rahmen, dass die Frequenzzuteilung an Hand solcher sachlichen Entscheidungskriterien erfolgen muss, die hinreichend gewichtig sind, um entsprechende Bevorzugungen und Benachteiligungen zu rechtfertigen<sup>257</sup>.

§ 47 Abs. 5 S. 2 TKG sieht als Ausnahme zum Antragsverfahren nach § 47 Abs. 5 S. 1 TKG für den Fall, dass für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt werden, ausdrücklich vor der Zuteilung der Frequenzen die Möglichkeit der Durchführung eines Vergabeverfahrens entsprechend § 11 TKG vor. Tatsächlich handelt es sich hierbei für die wirtschaftlich interessanten Frequenzen um den Regelfall<sup>258</sup>. Da nach § 10 S. 1 TKG die Anzahl der Lizenzen beschränkt werden konnte, wenn für eine Lizenzerteilung nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen entsprechend dem Frequenznutzungsplan vorhanden waren, ging die Regulierungsbehörde in der Vergangenheit teilweise dazu über, Vergabeverfahren bereits auf der Stufe der Lizenzerteilung durchzuführen<sup>259</sup>. Die Beschränkung der Anzahl der Lizenzen durfte erst nach Anhörung der betroffenen Kreise ergehen (§ 10 S. 2 TKG). Die Zuteilung der Frequenzen erfolgte dann auf der Grundlage dieser vorgelagerten Lizenzerteilung. Frequenzvergabeverfahren gemäß § 47 Abs. 5 S. 2 TKG fanden bisher z. B. für die Vergabe der Frequenzen für die Funkanbindung von Teilnehmeranschlüssen als Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunk, der ERMES-Frequenzen, von GSM-

<sup>256</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 47, Rn. 18; Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 719; Holznaegel/Enaux/Nienhaus, Grundzüge, S. 152.

<sup>257</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 47, Rn. 23.

<sup>258</sup> Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (27).

<sup>259</sup> Vgl. dazu Grzeszick, DVBl. 1997, S. 878 (880); Ruhle/Geppert, MMR 1998, S. 175 (175 f.).



1800-Mobilfunk-Frequenzen und der ungepaarten<sup>260</sup> UMTS-Frequenzblöcke im Anschluss an die UMTS-Lizenzversteigerung statt<sup>261</sup>.

Die Entscheidung über die Durchführung des Vergabeverfahrens steht bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 47 Abs. 5 S. 2 TKG im pflichtgemäßen Ermessen der Regulierungsbehörde<sup>262</sup>. Im Rahmen der Ermessensausübung muss von der Regulierungsbehörde beachtet werden, dass Frequenzen unter bestimmten Voraussetzungen auch mehreren Nutzern zugeteilt werden können (vgl. dazu § 6 FreqZutV). Die Bedingungen für das Vergabeverfahren werden durch die Regulierungsbehörde festgelegt. Entsprechend § 11 TKG kommen als Vergabeverfahren das Versteigerungsverfahren (§ 11 Abs. 4 TKG) und das Ausschreibungsverfahren (§ 11 Abs. 6 TKG) in Betracht. Grundsätzlich ist dabei gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 TKG das Versteigerungsverfahren vorrangig, es sei denn, es ist nicht geeignet, die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG sicherzustellen<sup>263</sup>. Für die Vergabe von Frequenzen für die Funkanbindung von Teilnehmeranschlüssen sah § 11 Abs. 2 S. 3 TKG jedoch ausdrücklich nur das Ausschreibungsverfahren vor. Bei den Richtfunkfrequenzen kam beispielsweise das Ausschreibungsverfahren zur Anwendung, während die ERMES-, die GSM-1800- und die ungepaarten UMTS-Frequenzen versteigert wurden<sup>264</sup>.

Allgemeine Voraussetzungen für die Frequenzzuteilung sind grundsätzlich die Ausweisung der Frequenzen für die vorgesehene Nutzung im Frequenznutzungsplan, die Verfügbarkeit der Frequenzen und die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen (§ 47 Abs. 1 S. 2 TKG, § 4 Abs. 1 S. 1 FreqZutV). Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung, wobei kein Anspruch auf Zuteilung einer bestimmten „Wunschfrequenz“ besteht (§ 4 Abs. 1 S. 3 FreqZutV). Frequenzen können dabei grundsätzlich auch befristet zugeteilt werden. Nach § 4 Abs. 2 FreqZutV kann ein Antrag auf Zuteilung trotz Vorliegens der Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 FreqZutV abgelehnt werden, wenn sich nach Überprüfung des Nutzungskonzeptes des Antragstellers ergibt, dass dieser lediglich Frequenzen horten möchte oder seine Funkanlagen aus technischer Sicht unnötig ineffizient gestaltet sind. § 4 Abs. 3 FreqZutV

<sup>260</sup> Daten können nur jeweils in eine Richtung gesendet werden.

<sup>261</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Schütz, Rn. 77 u. 81.

<sup>262</sup> Vgl. dazu Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (27).

<sup>263</sup> Vgl. dazu Scherer, NJW 1996, S. 2953 (2957 f.), Schuster/Müller, MMR 2000, S. 26 (30); allgemein zu Versteigerungsverfahren im deutschen Recht vgl. Gramlich, CR 1999, S. 752 (753 ff.).

<sup>264</sup> Vgl. dazu Schütz, Rn. 77 u. 81.

lässt befristete Abweichungen von den Zuteilungsvoraussetzungen in Einzelfällen, wie bei Großveranstaltungen oder experimentellen Nutzungen, zu. Frequenzen, die im Frequenznutzungsplan für Nutzungen vorgesehen sind, die lizenzpflichtige Tätigkeiten nach § 6 TKG darstellten, durften nur bei Vorliegen einer entsprechenden Lizenz zugeteilt werden (§ 5 Abs. 1 S. 1 FreqZutV). Bei Zusicherung bestimmter Frequenzen in der Lizenz besteht ein vorrangig zu berücksichtigender Anspruch auf Zuteilung dieser Frequenzen (§ 5 Abs. 1 S. 2 FreqZutV).

Gemäß § 47 Abs. 2 TKG bedürfen Frequenznutzungen des Bundesministeriums der Verteidigung in den ausschließlich für militärische Nutzungen im Frequenznutzungsplan ausgewiesenen Frequenzbereichen keiner Zuteilung. Die Zuteilung von Frequenzen zur Übertragung von Rundfunkprogrammen im Zuständigkeitsbereich der Länder setzt das Vorliegen einer medienrechtlichen Genehmigung der zuständigen Landesmedienanstalt voraus (§ 47 Abs. 3 TKG, § 5 Abs. 2 FreqZutV). Dadurch soll die rundfunkrechtliche Kompetenz der Länder gemäß Art. 30, 70 GG gewahrt werden.

Frequenzen, bei denen eine effiziente Nutzung durch einen einzelnen Nutzer allein nicht zu erwarten ist, wie etwa beim Betriebsfunk, können auch mehreren Nutzern zur gemeinschaftlichen Nutzung zugeteilt werden (§ 6 Abs. 1 S. 1 FreqZutV). Insofern sind auch Beeinträchtigungen hinzunehmen, die sich aus dieser bestimmungsgemäßen Mehrfachnutzung ergeben (§ 6 Abs. 1 S. 2 FreqZutV). Auch die nachträgliche Aufnahme in ein bereits betriebenes Funknetz ist möglich, wenn dem schutzwürdige Interessen des bisherigen Netzbetreibers nicht entgegenstehen (§ 6 Abs. 2 FreqZutV).

In der Frequenzzuteilung sind insbesondere Art und Umfang der Frequenznutzung festzulegen, soweit dies zur Sicherung der effizienten und störungsfreien Frequenznutzung erforderlich ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 FreqZutV). Vorrangig werden dazu die auf den Verwendungszweck abgestellten Parameter sowie die Nutzungsbeschränkungen im Hinblick auf die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen bestimmt (§ 7 Abs. 1 S. 2 FreqZutV). Die Zuteilung kann zur Sicherung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung auch mit Nebenbestimmungen versehen werden (§ 7 Abs. 2 S. 1 FreqZutV). Frequenzen zur Rundfunkübertragung werden dabei mit Auf-

lagen versehen, die sicherstellen, dass die rundfunkrechtlichen Belange der Länder berücksichtigt werden.

Für die Versagung einer beantragten Frequenzzuteilung gelten gemäß § 47 Abs. 6 TKG die Versagungsgründe hinsichtlich einer beantragten Lizenzerteilung aus § 8 Abs. 3 TKG entsprechend. Vorrangig prüft die Regulierungsbehörde die Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde des Antragstellers und eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch die Frequenzzuteilung (§ 8 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 a und b TKG).

Ein Widerruf von Frequenzzuteilungen kann nicht nur auf der Grundlage der allgemeinen Widerrufsregeln für begünstigende Verwaltungsakte aus § 49 Abs. 2 VwVfG, sondern auch gemäß § 47 Abs. 5 S. 3, § 47 Abs. 6 S. 2 TKG sowie auf Grund der nach § 47 Abs. 4 TKG erlassenen FreqZutV erfolgen. Die Regulierungsbehörde kann gemäß § 47 Abs. 5 S. 3 TKG eine Frequenzzuteilung widerrufen, wenn nicht innerhalb eines Jahres mit der Nutzung im Sinne des angestrebten Zweckes begonnen wurde oder wenn die Frequenz länger als ein Jahr nicht zum angestrebten Zweck genutzt worden ist. Damit soll ein Ansammeln von Frequenzen ohne Nutzung verhindert werden. Gemäß § 47 Abs. 6 S. 2 i. V. m. § 15 Nr. 1 TKG kann die Zuteilung widerrufen werden, wenn der Frequenznutzer seinen durch die Zuteilung oder durch das TKG auferlegten Pflichten nicht nachkommt, insbesondere gegen das Fernmeldegeheimnis, Datenschutzrecht oder Strafvorschriften verstößt. Außerdem ist nach § 47 Abs. 6 S. 2 i. V. m. § 15 Nr. 2 und § 8 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 TKG anlässlich eines Eigentümerwechsels ein Widerruf möglich, wenn der neue Nutzer die erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde nicht besitzt oder eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit besteht. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 FreqZutV kann die Frequenzzuteilung daneben widerrufen werden, wenn eine Voraussetzung für die Frequenzzuteilung nach § 4 Abs. 1 FreqZutV (Ausweisung im Frequenznutzungsplan, Verfügbarkeit und Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen) oder § 5 Abs. 1 FreqZutV (Vorhandensein einer Lizenz bei lizenzpflichtiger Tätigkeit gemäß § 6 TKG) nicht mehr gegeben ist. Weiterhin kann eine Frequenzzuteilung widerrufen werden, wenn der Zuteilungsinhaber gegen eine aus der Zuteilung folgende Verpflichtung verstößt oder der Verpflichtung trotz wiederholter Aufforderung nicht nachkommt (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 FreqZutV). Ein Widerruf ist auch mög-

lich, wenn durch eine nach Zuteilung eintretende Frequenzknappheit der Wettbewerb oder die Einführung neuer frequenzeffizienter Techniken verhindert oder unzumutbar gestört werden (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 FreqZutV). Die Zuteilung für Rundfunkfrequenzen soll gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 FreqZutV widerrufen werden, wenn die rundfunkrechtliche Genehmigung der zuständigen Landesbehörde entfällt. Frequenzzuteilungen für den analogen Fernsehrundfunk sollen bis 2010 und für den analogen UKW-Rundfunk bis spätestens 2015 widerrufen werden (§ 8 Abs. 3 S. 1 FreqZutV).

Gemäß § 8 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 u. S. 2 FreqZutV kann der Frequenzzuteilungsinhaber gegenüber der Regulierungsbehörde den Verzicht auf die Zuteilung erklären. Dies führt zum Erlöschen der Frequenzzuteilung. Der Wechsel der Eigentumsverhältnisse beim Frequenznutzer war in § 47 Abs. 6 S. 1 TKG geregelt. Dieser verwies pauschal auf § 9 TKG. Aus dem Willen des Gesetzgebers folgte jedoch, dass bei einem Nutzerwechsel grundsätzlich eine Neuzuteilung erfolgen soll<sup>265</sup>. Die Frequenzzuteilung gewährte im Gegensatz zur Lizenzerteilung, die eine gewerberechtliche Erlaubnis darstellt, ein Gebrauchsrecht an einer öffentlichen Sache<sup>266</sup>, das rechtsgeschäftlich nicht übertragbar war<sup>267</sup>. Daher war lediglich § 9 Abs. 2 TKG entsprechend anwendbar, der für die Fälle des nichtrechtsgeschäftlichen Übergangs eine Anzeigepflicht gegenüber der Regulierungsbehörde vorsah<sup>268</sup>.

Für die Zuteilung von Frequenzen und für Maßnahmen auf Grund von Verstößen gegen die Regelungen der §§ 44 bis 47 TKG oder die auf diesen beruhenden Rechtsverordnungen werden gemäß § 48 Abs. 1 TKG auf der Grundlage der Frequenzgebührenverordnung (FGebV) vom 21. Mai 1997<sup>269</sup> Gebühren und Auslagen festgesetzt. Aus dem Gebührenbegriff ergibt sich die Geltung des Kostendeckungsprinzips, aus dem eine Obergrenze für die jeweilige Gebühr abzuleiten ist<sup>270</sup>. Bei Durchführung eines Versteigerungsverfahrens werden gemäß § 48 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 16

<sup>265</sup> Vgl. BT-Drucksache 13/4864, S. 80; Hummel, K&R 2000, S. 479 (483); a. A. Neumaier, RTKom 2001, S. 149 (151).

<sup>266</sup> Dazu bereits oben, B. V.

<sup>267</sup> Demmel, in Manssen, TKMMR, Band 1, C § 47, Rn. 59.

<sup>268</sup> Im Einzelnen vgl. dazu Mayen, CR 1999, S. 690 (694 ff.).

<sup>269</sup> BGBl. 1997 I, S. 1226, zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 15 des Gesetzes v. 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970).

<sup>270</sup> Spoerr, in Trute/Spoerr/Bosch, TKG, § 48, Rn. 7; a. A. Jenny, in Heun, TK-Recht, Teil 2, Rn. 378 u. Zerres, in Scheurle/Mayen, TKG, § 48, Rn. 17.

Abs. 2 TKG Gebühren nur insoweit erhoben, als sie den Versteigerungserlös<sup>271</sup> übersteigen. Gemäß § 48 Abs. 2 u. 3 TKG i. V. m. der Frequenzschutzbeitragsverordnung (FSBeitrV) vom 13. Mai 2004<sup>272</sup> werden neben den Gebühren nach § 48 Abs. 1 TKG jährliche Beiträge für die Frequenznutzung erhoben. Damit sollen die im Zusammenhang mit der Frequenzverwaltung entstehenden notwendigen Personal- und Sachaufwendungen für die Planung und Fortschreibung von Frequenznutzungen einschließlich der dazu notwendigen Messungen, Prüfungen und Verträglichkeitsuntersuchungen zur Gewährleistung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung abgegolten werden. Dabei werden die Anteile an den Gesamtkosten den einzelnen Nutzergruppen soweit wie möglich marktbezogen zugeordnet. Innerhalb der Gruppen erfolgt die Aufteilung des Beitrags unter Berücksichtigung der Zahl und gegebenenfalls Bandbreite der genutzten Frequenz sowie der Zahl der betriebenen Sendeanlagen. Die Frequenzschutzbeitragsverordnung löste mit Wirkung vom 1. Januar 2003 die Frequenznutzungsbeitragsverordnung vom 13. Dezember 2000 (FBeitrV)<sup>273</sup>, die ähnliche Regelungen enthielt, ab.

Gemäß § 49 S. 1 TKG ist die Regulierungsbehörde befugt, zur Sicherstellung der Frequenzordnung die Frequenznutzung zu überwachen. Sie kann bei Verstößen gegen das TKG oder die FreqZutV eine Einschränkung des Betriebes oder die Außerbetriebnahme von Geräten anordnen (§ 49 S. 2 TKG).

---

<sup>271</sup> Bei den Erlösen aus Versteigerungsverfahren handelte es sich nicht um Abgaben im Sinne von Art. 11 Abs. 2 GenRL a. F., vgl. dazu Gramlich, CR 2000, S. 101 (106).

<sup>272</sup> BGBl. 2004 I, S. 958, geändert durch die Verordnung vom 27. Mai 2005 (BGBl. I, S. 1538).

<sup>273</sup> BGBl. 2000 I, S. 1704.

## **E. Das Grünbuch zur Frequenzpolitik vom 9. Dezember 1998 und die öffentliche Anhörung als Grundlagen der neuen Rechtssetzungsakte der EG**

### **I. Inhalt des Grünbuches zur Frequenzpolitik**

#### **1. Überblick**

Am 9. Dezember 1998 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Frequenzpolitik<sup>274</sup>. Dieses Grünbuch stellte einen ersten entscheidenden Schritt hin zum Erlass der Rechtssetzungsakte im Bereich der Frequenzpolitik im Jahre 2002 dar. Unter einem Grünbuch versteht die Europäische Gemeinschaft eine von der Kommission veröffentlichte Mitteilung, die zur Diskussion über einen bestimmten Politikbereich dient<sup>275</sup>. Grünbücher sind in der Hauptsache an interessierte Parteien, Organisationen und Einzelpersonen gerichtet und laden diese zu einem Prozess der Konsultation und Beratung ein. Zum Teil unterstützen die Grünbücher die Vorbereitung späterer Rechtssetzungsakte der Europäischen Gemeinschaft.

Das Grünbuch zur Frequenzpolitik vom 9. Dezember 1998 sollte eine öffentliche Diskussion dazu einleiten, ob die Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft in ihrem bisherigen Umfang ausreichend den zukünftigen Aufgaben und Herausforderungen im Bereich der Frequenzzuweisung und -verwaltung gerecht wird, oder ob Veränderungen notwendig sind, um die politischen Ziele der Europäischen Gemeinschaft zu erreichen<sup>276</sup>. Im Grünbuch werden fünf Bereiche behandelt, die nach Ansicht der Europäischen Gemeinschaft die wichtigsten Aufgabengebiete der Frequenzpolitik darstellen:

- die strategische Planung der Frequenznutzung,
- die Harmonisierung der Frequenzzuweisungen,
- die Verfahrensweise bei Frequenzzuteilungen und Genehmigungen,
- Maßnahmen auf dem Gebiet der Funkgeräte und Normen sowie

<sup>274</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch zur Frequenzpolitik, KOM (1998) 596 endg.

<sup>275</sup> Vgl. Europäische Kommission, Grün- und Weißbücher, unter [http://europa.eu/documents/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_de.htm).

<sup>276</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 2 f.

- die Schaffung von wirksamen institutionellen Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung.

Als politische Ziele der Europäischen Gemeinschaft, die durch eine gemeinschaftliche Frequenzpolitik verfolgt werden, nennt das Grünbuch folgende Punkte<sup>277</sup>:

- die Förderung der technologischen Innovation und des Wettbewerbs,
- die Festlegung vorhersehbarer und rechtlich sicherer Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung,
- die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung und Abstimmung der Interessen der Mitgliedstaaten bei künftigen, die Frequenzpolitik betreffenden Beschlüssen internationaler Gremien sowie
- den Ausbau der Position der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weltmarkt für Funkdienste und -geräte.

Das Grünbuch zur Frequenzpolitik vom 9. Dezember 1998 gliedert sich in drei Hauptteile, ergänzt durch eine Einleitung und einen abschließenden Aufruf zur öffentlichen Diskussion.

## 2. Wirtschaftliche und politische Bedeutung des Frequenzspektrums

Im ersten Hauptteil wird die wirtschaftliche und politische Bedeutung des Frequenzspektrums beschrieben. Insbesondere hebt die Europäische Kommission die maßgebende Bedeutung des Frequenzspektrums als Wirtschaftsgut und Beschäftigungsfaktor in Bereichen wie der Telekommunikation, dem Rundfunk, dem Verkehr und der Forschung und Entwicklung hervor<sup>278</sup>.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission hängen wichtige politische Maßnahmen der EG in den vorgenannten Bereichen von der Bereitstellung und Absicherung von Frequenzen ab. Die Europäische Gemeinschaft werde dabei mit der Situation konfrontiert, dass neue Frequenzen nur noch beschränkt verfügbar sind. Daher müssten bei Zuweisungsentscheidungen die einzelnen Interessen der Beteiligten sehr sorgfältig abgewogen werden. Daneben müssten frequenzpolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene mit der Gewährleistung eines freien Wettbewerbes, der Förderung

<sup>277</sup> Vgl. hierzu KOM (1998) 596 endg., S. 3.

<sup>278</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 9 ff.



des europäischen Binnenmarktes sowie der Entwicklung und Erhaltung sozialer Werte und öffentlicher Interessen, insbesondere des Verbraucherschutzes und des Gesundheitsschutzes, in Einklang stehen. Außerdem sollten nach Ansicht der Europäischen Kommission bei Maßnahmen auf dem Gebiet der Frequenzpolitik die Regeln und Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem internationalen Handel, denen sich die Europäische Gemeinschaft bzw. ihre Mitgliedstaaten im Rahmen der WTO unterworfen haben<sup>279</sup>, beachtet werden.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist die Frequenzpolitik auf Grund verschiedener Faktoren in den letzten Jahren bis zur Veröffentlichung des Grünbuches komplexer geworden. Technologische Entwicklungen hätten dazu geführt, dass frequenzabhängige Dienste neue Schwerpunkte gesetzt haben und sich deshalb der Bedarf an Funkfrequenzen verändert hat. Neue frequenzbeanspruchende Dienste, wie das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T), seien entstanden. Bisherige Dienste würden gebündelt. Die steigende Nachfrage nach Frequenzen habe dazu geführt, dass Aufsichtsbehörden verschiedener Staaten neue Preisbildungssysteme eingeführt haben, die vermehrt den wirtschaftlichen Wert des Frequenzspektrums, etwa durch Versteigerungsverfahren, berücksichtigen. Des Weiteren bestünde eine Tendenz zu weltweiten Systemen und globalen Zusammenschlüssen, der die Frequenzpolitik Beachtung zu schenken habe.

Durch den steigenden Bedarf nach Frequenzen für kommerzielle Anwendungen, insbesondere verursacht durch die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, besteht nach Ansicht der Europäischen Kommission zunehmend die Gefahr, dass Anwendungen, die für das Gemeinwohl von Bedeutung sind (wie etwa Notrufdienste), im Umfang ihrer Frequenznutzung eingeschränkt werden. Dies erfordere sorgfältige Abwägungsentscheidungen unter Einbeziehung aller, insbesondere der öffentlichen Interessen. Die Kommission erkennt daher in ordnungspolitischer Hinsicht die Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen der Frequenzzuweisung für öffentliche Aufgaben und dem Bedarf an Frequenzen für gewerbliche Zwecke herzustellen. Daneben sieht die Kommission die Problematik, dass sich Frequenzzuteilungsbeschlüsse auch auf nicht frequenzgebundene Dienste auswirken können und so die relative Stärke der Marktteilnehmer nachhaltig verändert werden kann. So könne beispielsweise der

---

<sup>279</sup> Vgl. dazu oben, C. IV.



Einsatz der Mobilfunktechnik die Teilnehmerzahl bei der drahtgebundenen Telefon-technik entscheidend verändern.

Im Bereich des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen hat die Nutzbarmachung und Zuteilung von Frequenzen nach Auffassung der Kommission entscheidende Bedeutung. Ohne den Zugang zu entsprechenden Frequenzen sei der Marktzugang für Funkdienste nicht möglich.

Insgesamt resümiert die Europäische Kommission, dass die Auswirkungen der Verfügbarkeit von Frequenzen auf gesellschaftliche Faktoren wie Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft wegen der jetzigen überragenden wirtschaftlichen Bedeutung der Frequenznutzung gegenüber der Vergangenheit wesentlich gestiegen sind.

### 3. Lage der Frequenzpolitik der EG

Der zweite Hauptteil des Grünbuches befasst sich unter der Überschrift „Die Frequenzpolitik der EU: Die derzeitige Lage“ mit der Beschreibung der politischen Ziele der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf das Frequenzspektrum und stellt die bis zum Erscheinen des Grünbuches auf dem Gebiet der Frequenzplanung und -verwaltung bereits bestehenden Verfahren auf Gemeinschaftsebene vor<sup>280</sup>.

Mit ihrer bisherigen Frequenzpolitik verfolgte die Europäische Gemeinschaft danach folgende allgemeine Zielvorgaben:

- Die Entwicklung neuer Funkdienste sollte gefördert werden, um der entsprechenden Nachfrage durch Verbraucher und Regierungen gerecht zu werden.
- Daneben sollte eine Förderung der Entwicklung des Binnenmarktes und des Wettbewerbs für Funkdienste und -geräte, insbesondere bei deren europa- und weltweitem Einsatz, erfolgen.
- Die Belange von öffentlichem Interesse, wie Sicherheitsinteressen und kulturelle und gesellschaftliche Aspekte, sollten verwirklicht werden.
- Weiterhin sollten die Gemeinschaftsinteressen bei bi- und multilateralen Verhandlungen über Frequenzfragen gewahrt werden.

---

<sup>280</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 14 ff. sowie oben, D. I.

- Durch die Frequenzpolitik sollten außerdem technologische Innovationen gefördert und damit die europäische Wettbewerbsfähigkeit ausgebaut werden.
- Letztendlich sollte die Frequenzpolitik der EG der Entwicklung des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung des Gemeinwohls dienen.

Zur Verwirklichung dieser Zielvorgaben sieht die Kommission im Grünbuch die Notwendigkeit, im Rahmen der Frequenzverwaltung die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Offenheit, Transparenz, Neutralität und Nichtdiskriminierung sowie die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft strikt zu achten.

Als bei Erscheinen des Grünbuches noch nicht ausreichend geregelte Fragen sieht die Kommission folgende Problembereiche:

- die Bereitstellung von Funkfrequenzen für europaweite Systeme, Dienste und Geräte,
- die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen gewerblichen und öffentlichen Interessen im Rahmen der Frequenzpolitik,
- die Berücksichtigung des ökonomischen Wertes des Funkfrequenzspektrums,
- die Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Frequenzbereitstellung und -nutzung,
- die vollständige Gewährleistung offener, transparenter, objektiver und nicht-diskriminierender Verfahren zur Förderung der wettbewerbsorientierten Bereitstellung von Diensten und Geräten,
- die Sicherstellung der effizienten Nutzung von Frequenzen,
- die effektivere Förderung von technologischen Innovationen und des Wettbewerbs durch Gemeinschaftsmaßnahmen,
- die Unterstützung der Entwicklung von steigenden Skalenerträgen<sup>281</sup> durch die Vorteile der Massenproduktion bei der Einführung neuer anwendergerechter Geräte und
- die Gewährleistung des Gleichlaufs zwischen Frequenz- und Normungspolitik.

In diesem Teil des Grünbuches werden des Weiteren die bisherigen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Frequenzpolitik vor allem auf den Ge-

---

<sup>281</sup> Steigende Skalenertrag (Economies of scale): überproportionales Wachstum der Produktionsmenge bei proportionaler Erhöhung der eingesetzten Produktionsfaktoren, vgl. dazu Hardses/Schmitz/Uhly, S. 108.

bieten der strategischen Frequenzplanung, der Harmonisierung der Frequenznutzung, der Frequenzzuteilung, des Vertriebs und Einsatzes von Funkgeräten und der Normierung in Bezug auf das Frequenzspektrum dargestellt<sup>282</sup>. Außerdem werden die bisherigen institutionellen Rahmenbedingungen für die Frequenzpolitik der EG beschrieben<sup>283</sup>.

#### 4. Themen der Konsultation

##### a) Allgemeines

Der dritte Hauptteil des Grünbuches unter der Überschrift „Themen der Konsultation“ stellt dessen eigentlichen Kern dar<sup>284</sup>. In diesem Hauptteil wurden alle interessierten Parteien dazu aufgefordert, Stellungnahmen zu den im Grünbuch behandelten Themen abzugeben. Auf Grundlage dieser Stellungnahmen sollte dann nach dem Willen der Europäischen Kommission eine Diskussion dazu eingeleitet werden, ob die bestehenden politischen und rechtlichen Grundlagen sowie die Durchführung der Frequenzpolitik durch die Gemeinschaft den neuen technologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen anzupassen seien. Die Europäische Kommission stellte im Grünbuch bezogen auf die maßgeblichen Bereiche der Frequenzpolitik der EG konkrete Anfragen an die interessierte Öffentlichkeit zu einzelnen Themen. Sie betonte jedoch, dass die vorgestellten Themen nicht abschließend seien. Letztendlich solle die Frage nach notwendigen Anpassungen der bisherigen politischen Maßnahmen der Gemeinschaft beantwortet werden.

##### b) Strategische Planung der Frequenznutzung

Auf dem Gebiet der strategischen Planung der Frequenznutzung<sup>285</sup> forderte die Kommission dahingehend zur Stellungnahme auf, wie groß der Umfang der Planung durch die Gemeinschaft sein sollte und welche Informationen diesbezüglich der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen müssten. Insbesondere fragte die Kommission, ob die bisherige strategische Planung der Frequenznutzung dem Bedarf kommerzieller

<sup>282</sup> Vgl. zu Details KOM (1998) 596 endg., S. 15 ff. u. Anhang II sowie oben, D. I.

<sup>283</sup> Vgl. zu Details KOM (1998) 596 endg., S. 17 f. u. Anhang II sowie oben, D. I.

<sup>284</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 19 ff.

<sup>285</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 19 f.

und öffentlicher Anwendungen speziell in den Bereichen Mobilfunk und persönliche Kommunikation, Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung gerecht werde<sup>286</sup>. Von den Beteiligten sollte Stellung zur Frage bezogen werden, ob es eines politischen und rechtlichen Engagements der Gemeinschaft zur Frequenzplanung für europaweite Dienste bedürfe.

Die Kommission führte dazu aus, dass bisher durch die Europäische Gemeinschaft nur im Bereich der Telekommunikation Einfluss auf die Planung der Frequenznutzung genommen worden sei. Hinsichtlich der anderen genannten Anwendungen bestünden keine verbindlichen Regelungen durch die EG. Insofern könnten insbesondere auf Grund der voneinander abweichenden Frequenzpläne der einzelnen Mitgliedstaaten Informationsdefizite entstehen, die die weitere Planung auf diesen Gebieten, auch durch die Europäische Gemeinschaft, und die Entwicklung der Funkdienste behindern. Die Kommission bat in diesem Zusammenhang auch um Stellungnahmen dazu, welche Informationen über Frequenzzuweisungen, -zuteilungen und Genehmigungen der Wirtschaft und den politischen Entscheidungsträgern öffentlich zur Verfügung stehen und wie diese Informationen erfasst werden sollten. Außerdem fragte die Kommission, inwieweit ein harmonisiertes Gemeinschaftskonzept erforderlich sei, um eine wirksame Neuverteilungs- und Substitutionspolitik im Rahmen der Frequenzplanung zu entwickeln und durchzuführen. Sie wies insbesondere auf das in naher Zukunft bevorstehende Auslaufen von analogen Rundfunk- und Mobilfunkdiensten hin. In Bezug darauf bat die Kommission um Äußerungen dazu, ob es rechtlicher Maßnahmen der Gemeinschaft bedürfe, um die Einführung von Technologien zu unterstützen, mit denen das Frequenzspektrum effizienter genutzt werden kann. Als Beispiel wurde hier die Förderung der Umstellung vom Analog- auf den Digitalbetrieb genannt.

#### c) Harmonisierung von Frequenzzuweisungen

Im Bereich der Harmonisierung von Frequenzzuweisungen<sup>287</sup> bat die Kommission um Stellungnahmen dazu, ob zunächst eine gemeinschaftsweite Vereinbarung über den Bedarf an Harmonisierungsmaßnahmen notwendig sei und anhand welcher Kri-

<sup>286</sup> Ausführlich zu bisherigen (in der Regel nicht direkt frequenzbezogenen) Maßnahmen in diesen Bereichen vgl. KOM (1998) 596 endg., Anhang I.

<sup>287</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 20 f.

terien sich dies feststellen ließe. Weiterhin fragte die Kommission, welcher Grad an Rechtssicherheit für erforderlich gehalten werde, wenn die Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen durchführen.

Im Einzelnen forderte die Kommission zu Äußerungen dahingehend auf, ob es spezifischer Gemeinschaftsmaßnahmen bedürfe, um die Verfügbarkeit von Frequenzen für europaweite Anwendungen in den Bereichen der Telekommunikation, des Rundfunks, des Verkehrs sowie der Forschung und Entwicklung zu gewährleisten. Alternativ schlug die Kommission vor, dass Kriterien festgelegt werden könnten, die angeben, wann eine Vereinheitlichung der Frequenznutzung erforderlich ist. Die Kommission führte dazu aus, dass bisher keine rechtlichen Vorgaben existierten, die bestimmen, wann eine Harmonisierung der Frequenznutzung erforderlich ist. An einer Frequenznutzung Interessierte könnten lediglich um politische Unterstützung durch die Europäische Kommission ersuchen, um die unverbindlichen Beschlüsse der CEPT durchzusetzen. Die Kommission hielt fest, dass es bisher an Kriterien zu fehlen scheine, die sowohl technische als auch sozioökonomische Faktoren beinhalten, anhand derer objektive und transparente Beschlüsse über den Harmonisierungsbedarf gefasst werden können. Sie verwies dabei insbesondere auf die immer stärkere Beeinflussung der technischen Entscheidungen der ITU und CEPT durch kommerzielle und politische Lobbies.

Die Kommission bat außerdem um Stellungnahmen zur Frage, wann und anhand welcher Kriterien Prioritäten gesetzt und Schlichtungsverfahren durchgeführt werden sollten, wenn die Anforderungen an die Gemeinschaftspolitik in den Bereichen Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung zu Konflikten führen. Wie ließe sich hierbei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kommerziellen und öffentlichen Interessen im Rahmen der Frequenzpolitik herstellen?

Weiterhin fragte die Kommission konkret, ob Maßnahmen zur Harmonisierung der Frequenzzuweisungen im Hinblick auf die Bereitstellung europawweiter Dienste, die durch die CEPT beschlossen werden und auf EG-Ebene nicht unbedingt erforderlich sind, wie bisher der freiwilligen Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen bleiben können oder diese hierzu gemeinschaftsrechtlich verpflichtet werden sollten. Die Kommission bat um Meinungsäußerungen dazu, ob die Europäische Gemeinschaft

jeweils einschlägige Informationen über die Durchführung solcher Harmonisierungsmaßnahmen auf Grundlage der Entscheidungen der CEPT in den einzelnen Mitgliedstaaten sammeln und veröffentlichen sollte.

d) Frequenzzuteilungen und Genehmigungen

Auf dem Gebiet der Frequenzzuteilungen und Genehmigungen<sup>288</sup> bat die Europäische Kommission vorrangig um Stellungnahmen zur Frage nach dem vorzugswürdigen Verfahren zur effizienten Nutzung des Frequenzspektrums und zur harmonisierten Einführung europaweiter Dienste. Die Kommission fragte insbesondere danach, in welchem Umfang ein Gemeinschaftskonzept für die Zuweisung des Frequenzspektrums und gegebenenfalls für den Handel mit Frequenzen sowie für mögliche Kosten der Verlagerung bestehender Dienste in andere Frequenzbereiche (relocation) benötigt werde. Außerdem bat die Kommission um Äußerungen dahingehend, inwieweit in diesem Bereich Rechtssicherheit auf Gemeinschaftsebene erforderlich sei.

Im Einzelnen bat die Kommission um Stellungnahme dazu, wie sich die bestehenden Unterschiede in der Verfügbarkeit von Frequenzen zwischen den Mitgliedstaaten auf den Wettbewerb auswirken. Sie verwies dabei darauf, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten der EG den einzelnen Betreibern jeweils eine sehr unterschiedliche Zahl von Frequenzen zugeteilt worden ist, was zum Teil nicht nachvollziehbar sei. Die Kommission führte weiter aus, dass unterschiedliche Genehmigungsbedingungen und Laufzeiten eine gemeinschaftsweite Vereinheitlichung der Frequenzzuweisungen und -zuteilungen erschweren und sich insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung europaweiter Dienste negativ auf den Wettbewerb auswirken könnten.

Daneben fragte die Kommission konkret, ob generell die Auffassung bestünde, dass sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dasjenige Frequenzzuteilungsverfahren einigen sollten, das jeweils die effizienteste Nutzung der Frequenzen für die verschiedenen Dienste gewährleistet. Dabei verwies die Kommission darauf, dass sich bisher wegen der unterschiedlichen Interpretationen des Begriffs der effizienten Frequenznutzung noch keine einheitliche Auffassung dahingehend gebil-

---

<sup>288</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 22 f.

det habe, welches der verschiedenen Zuteilungsverfahren (z. B. „first-come-first-served“, Versteigerungen oder vergleichende Auswahlverfahren) für welchen Fall das beste sei<sup>289</sup>.

Weiterhin bat die Kommission im Einzelnen um Stellungnahmen dazu, wie sich die abweichenden nationalen Zuteilungsverfahren auf europaweite Dienste auswirken. Sie fragte an, welches Verfahren sich am besten zur Unterstützung dieser Dienste eigne und inwieweit es hier eines Gemeinschaftskonzeptes bedürfe.

Die Kommission erbat auch Meinungsäußerungen dazu, wie sich Gebühren für die Frequenznutzung und Kosten von Frequenzverlagerungen auf die Entwicklung der verschiedenen Dienste und insbesondere auf den Wettbewerb auswirken. Sie führte dazu aus, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den Verwaltungskosten nichtdiskriminierende Gebühren erheben dürfen, um eine optimale Nutzung des Frequenzspektrums zu gewährleisten und innovative Dienste sowie den Wettbewerb zu fördern. Die Erhebung solcher Gebühren sei jedoch unter den Frequenznutzern stark umstritten.

Die Kommission forderte konkret auch zur Stellungnahme dazu auf, ob die Frequenzzuteilung von der Erteilung von Lizenzen getrennt werden sollte. Sie fragte, wie sich die Schaffung eines Sekundärmarktes für Frequenzen auswirken würde und welche Vorsichtsmaßnahmen in dieser Hinsicht getroffen werden müssten. Die Kommission sieht den möglichen Vorteil einer getrennten Vermarktung des Frequenzspektrums darin, dass einzelne Frequenzzuteilungen auf einen anderen Nutzer übertragen werden könnten, ohne dass sich dadurch die Nutzung des betreffenden Frequenzbereichs ändert. Außerdem könnten Zuteilungen unterteilt oder kombiniert und unter Umständen zur Bereitstellung anderer Funkdienste genutzt werden, für die eine Nachfrage besteht. Die Kommission verwies jedoch auch auf die Risiken des Handels mit Frequenzen, wie mögliche wettbewerbswidrige Verhaltensweisen, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oder die weitere Aufsplitterung des Frequenzspektrums. Aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft sei vor allem zu prü-

---

<sup>289</sup> Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommission, Zusammenfassung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien und Themen für weitere Überlegungen, SEK (1998) 1284 vom 29. Juli 1998, S. 32 f.

fen, ob voneinander abweichende nationale Konzepte oder ein fehlendes Gemeinschaftskonzept die Bereitstellung europaweiter Dienste und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums beeinträchtigen könnten.

e) Funkgeräte und Normen

Im Bereich der Funkgeräte und Normen<sup>290</sup> bat die Europäische Kommission um Stellungnahmen zur Verbindung von Gemeinschaftsmaßnahmen auf den Gebieten der Funkgeräte, der Normen und des Frequenzspektrums. Hierbei sollten vor allem die Zusammenarbeit zwischen den für die Normung und für die Frequenzzuweisung zuständigen Gremien sowie die auf der Ebene der Frequenzverwaltung erforderlichen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Im Einzelnen fragte die Kommission, ob die Verbindung zwischen der Erstellung von Normen und der Harmonisierung der Frequenzzuweisungen für europaweite Dienste in den Bereichen Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung verbessert werden müsse. Des Weiteren forderte die Kommission zu Äußerungen dahingehend auf, welche praktischen Vorkehrungen notwendig sind, um sicherzustellen, dass das gesamte Potential der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Funkgeräte durch geeignete Frequenzverwaltungsmaßnahmen unterstützt wird. Die Kommission verwies dabei auf die RTTE-Richtlinie<sup>291</sup>, die rechtliche Hindernisse für den Vertrieb und Betrieb von Funkgeräten in der Gemeinschaft beseitige, die gemeinschaftsweite Vermarktung dieser Geräte erleichtere und gegenseitige Vereinbarungen über die Anerkennung der Geräte zwischen den Mitgliedstaaten der EG überflüssig mache<sup>292</sup>. Die Kommission fragte, ob darüber hinaus die Notwendigkeit einer Verfügbarkeit von harmonisierten Frequenzen und einer engeren Abstimmung zwischen den Beteiligten hinsichtlich von Frequenzverwaltungsmaßnahmen gesehen werde.

<sup>290</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 24.

<sup>291</sup> Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 91 vom 7. April 1999, S. 10.

<sup>292</sup> Vgl. dazu Herbst, S. 52 ff.; Kartmann, MMR 2000, S. 741 (742 ff.).



f) Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung

Im Hinblick auf die bis dato bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung<sup>293</sup> bat die Europäische Kommission um Stellungnahmen dazu, ob diese institutionellen Verfahren den politischen Zielen der Gemeinschaft entsprechen. Die Kommission bezog sich dabei insbesondere auf einen möglichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, zur Beschäftigung und zum Gemeinwohl, auf eine Förderung technologischer Innovationen, der Entwicklung neuer Dienste und des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt sowie auf eine mögliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter bei der Einführung europaweiter Dienste und weltweiter Funkssysteme.

Im Einzelnen fragte die Kommission an, ob die bisherigen Rahmenbedingungen für die Koordinierung der Frequenzzuweisungen angesichts des Bedarfs an einem vorhersehbaren Umfeld der Frequenznutzung in der Gemeinschaft hinreichend offen und transparent seien und ob sowohl den bisherigen als auch den potentiellen neuen Nutzern ausreichende Rechtssicherheit geboten werde. Die Kommission verwies in diesem Zusammenhang nochmals auf die Notwendigkeit der Schaffung objektiver Grundsätze für die Nutzung von Frequenzen. Antragsteller würden mangels solcher Grundsätze bisher u. a. ihre Forderungen gleichzeitig an die Mitgliedstaaten, die Gemeinschaft und die CEPT stellen, was ineffizient sei. Damit würden europäische Betreiber veranlasst, staatliche Unterstützung für die Einführung neuer Systeme in Form von Frequenzzuweisungen und -zuteilungen für neue Nutzungen verstärkt in nichteuropäischen Ländern zu suchen.

Die Kommission stellte weiter die Frage zur Diskussion, ob die Harmonisierung von Frequenzzuweisungen eine vorherige Vereinbarung auf Gemeinschaftsebene erfordere, oder ob es ausreichend sei, die Standpunkte der Mitgliedstaaten der EG in der CEPT spontan und auf Grund technischer Erwägungen zu koordinieren. Die Kommission stellte dazu klar, dass sich nach der bisherigen Erfahrung gemeinsame Standpunkte der Mitgliedstaaten der EG in der CEPT nur erreichen ließen, wenn vorher eine politische und rechtliche Einigung auf Gemeinschaftsebene erzielt wurde. Sie sieht daher die Notwendigkeit, die im Rahmen der Frequenzkoordinierung vor-

---

<sup>293</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 24 ff.

handenen technischen Informationen mit wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Erwägungen abzugleichen, um festzustellen, ob und in welcher Phase der Entwicklung von Standpunkten der Mitgliedstaaten ein Gemeinschaftskonzept für die CEPT und die ITU benötigt wird.

Weiterhin fragte die Kommission, in welchen Foren Gemeinschaftsstandpunkte entwickelt werden sollten, wenn diese für Frequenzdiskussionen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Handelspartnern benötigt werden. Die Kommission führte dazu aus, dass bisher mit interessierten Handelspartnern aus Mangel an Informationen nicht ausreichend über die aktuelle und zukünftige Verfügbarkeit von Frequenzen für die Gemeinschaft insgesamt hätte diskutiert werden können. Lediglich die CEPT konnte bei Bedarf gemeinsame (aber unverbindliche) europäische Standpunkte entwickeln, die jedoch nicht immer den Interessen der Gemeinschaft entsprochen hätten.

Die Kommission fragte außerdem konkret, ob innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Verfahren entwickelt werden sollten, die sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten der EG die Standpunkte der CEPT gegenüber der ITU/WRC unterstützen, insbesondere um Gemeinschaftsinteressen auf internationaler Ebene ausreichend zu wahren. Die Kommission führte dazu aus, dass die Mitgliedstaaten der CEPT rechtlich nicht verpflichtet sind, den im Rahmen der CEPT erarbeiteten gemeinsamen europäischen Standpunkten in der ITU/WRC zu folgen.

Im abschließenden Aufruf zur Diskussion stellte die Kommission unter der Überschrift „Schlussfolgerungen“ nochmals die auf Grund der neuen technologischen, marktwirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen veränderten Rahmenbedingungen für die Frequenzpolitik klar<sup>294</sup>. Wegen der Knappheit des Gutes Frequenzen sah sie die Notwendigkeit einer breit angelegten Diskussion mit allen interessierten Kreisen zur optimalen Nutzung des Frequenzspektrums. Die Kommission gab an, dass sie über das Ergebnis der Konsultation berichten und dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls Gemeinschaftsmaßnahmen vorschlagen werde.

---

<sup>294</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden KOM (1998) 596 endg., S. 27.

## II. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

### 1. Allgemeines

Das Grünbuch zur Frequenzpolitik und die diesbezügliche öffentliche Anhörung stießen auf sehr reges Interesse in allen an der Thematik interessierten Kreisen. Die öffentliche Anhörung nahm einen Zeitraum von vier Monaten in Anspruch (15. Dezember 1998 bis 15. April 1999)<sup>295</sup>. In dieser Zeit gingen bei der Kommission 138 schriftliche Beiträge ein<sup>296</sup>. Die Beiträge wurden durch die Kommission zur Erhöhung der Transparenz im Internet veröffentlicht und somit für die Öffentlichkeit einsehbar<sup>297</sup>. Einen Teil der öffentlichen Anhörung bildeten des Weiteren drei von der Kommission abgehaltene Diskussionsveranstaltungen im Februar und März 1999, die allen Beteiligten offen standen und während derer die gegenseitigen Standpunkte ausgetauscht wurden.

Nach Auswertung der öffentlichen Anhörung veröffentlichte die Europäische Kommission am 10. November 1999 unter dem Titel: „Frequenzpolitik: die nächsten Schritte – Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch“ eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen<sup>298</sup>. Diese Mitteilung der Kommission stellte die wichtigsten Ergebnisse der Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik zusammen. Die Ergebnisse wurden von der Kommission in der Mitteilung im Hinblick auf die frequenzpolitischen Ziele der Europäischen Gemeinschaft bewertet. Daneben zeigte die Mitteilung schlussfolgernd die aus Sicht der Kommission erforderlichen „nächsten Schritte“ im Rahmen der Frequenzpolitik auf.

---

<sup>295</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Frequenzpolitik: die nächsten Schritte, KOM (1999) 538, S. 1.

<sup>296</sup> Vgl. KOM (1999) 538, Anhang I (Einige Beiträge, etwa der der Republik Österreich, gingen erst nach Ablauf der Frist ein, daher insgesamt mehr als 140 Beiträge.).

<sup>297</sup> Unter [www.ispo.cec.be/spectrumgp](http://www.ispo.cec.be/spectrumgp), nicht mehr freigeschaltet.

<sup>298</sup> KOM (1999) 538.

Die beteiligten Kreise, die Beiträge zum Grünbuch abgegeben haben, lassen sich grob wie folgt einteilen<sup>299</sup>:

- Telekommunikationssektor (einschließlich Mobil-, Satelliten- und Kabelkommunikation),
- Rundfunksektor,
- Verkehrssektor,
- Bereich der Forschung und Entwicklung (einschließlich des Amateurfunks),
- Funkgerätehersteller sowie
- Mitgliedstaaten der EG und ihre zuständigen Behörden, sonstige europäische und außereuropäische Behörden, Gemeinschaftsinstitutionen und Sonstige (z. B. CEPT, NATO oder Gewerkschaften).

Die meisten Beiträge von Frequenznutzern stammten dabei aus dem Telekommunikationssektor (52 Beiträge). Aus dem Rundfunksektor stammten 24, aus dem Verkehrssektor 13, aus dem Bereich Forschung und Entwicklung vier, aus der Gruppe der Funkgerätehersteller zwölf. Weiterhin gaben alle Mitgliedstaaten der EG bzw. die für die Frequenzverwaltung zuständigen Stellen Stellungnahmen ab. Hinzu kamen sechs Beiträge von sonstigen Mitgliedern der CEPT<sup>300</sup> und ein Beitrag von der CEPT selbst. Die USA äußerten sich als einziger nichteuropäischer Staat. Daneben gingen auch Stellungnahmen der NATO, des DGB und der Deutschen Postgewerkschaft sowie, wie bereits erwähnt, des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG und des Europäischen Parlaments ein.

Die eingereichten schriftlichen Beiträge unterschieden sich stark in Umfang und Inhalt. So reichte das Spektrum der Stellungnahmen von der ausführlichen Beantwortung fast aller durch die Kommission aufgeworfenen Fragen<sup>301</sup> bis zu kurzen Beiträgen, die nur die jeweils den Beteiligten betreffenden Fragen behandeln<sup>302</sup>. Viele Einzelunternehmen verwiesen auf die Stellungnahmen ihrer europäischen oder internationalen Interessenverbände und gaben keine eigenen ausführlichen Stellungnah-

<sup>299</sup> In Anlehnung an die Einteilung durch die Europäische Kommission in KOM(1998), 596 endg., S. 27, vgl. zur Übersicht über die Kommentatoren und zur Zuordnung zu den einzelnen Sektoren: KOM (1999) 538, Anhang I.

<sup>300</sup> Ungarn, Polen und Litauen waren zum damaligen Zeitpunkt noch nicht EG-Mitglieder.

<sup>301</sup> So vor allem durch die Mitgliedstaaten und ihre zuständigen Behörden (z. B. United Kingdom Government; Telecommunications Administration Centre of Finland; Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland), aber auch die CEPT.

<sup>302</sup> So z. B. Committee on Radio Astronomy Frequencies (CRAF); European Space Agency (ESA); Ericsson.

men ab<sup>303</sup>. Die meisten Beiträge hielten sich an den von der Kommission vorgegebenen Fragenkatalog<sup>304</sup>. Dabei wurden jedoch immer wieder Aspekte angesprochen, die zwar Bedeutung für die Frequenzpolitik und -verwaltung haben, aber nicht den Gegenstand des Grünbuches betrafen. Insbesondere wurden in diesem Zusammenhang konkrete Forderungen nach der Ausweitung bzw. dem Erhalt bestehender Frequenzbereiche für bestimmte Dienste erhoben<sup>305</sup>.

## 2. Zusammenfassung der Kommentare zu den einzelnen Bereichen des Grünbuches

Nachfolgend sollen die Kommentare zu den einzelnen im Grünbuch zur Frequenzpolitik angesprochenen Problemen zusammenfassend dargestellt werden<sup>306</sup>. Dabei erfolgt im Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit eine Konzentration auf die Äußerungen der frequenznutzenden Beteiligten, da im Anschluss vorrangig untersucht werden soll, welche Forderungen diese Akteure an eine europäische und nationale Frequenzpolitik haben und inwieweit diese Forderungen durch die Europäische Gemeinschaft und den nationalen Gesetzgeber ausreichend erfüllt worden sind.

### a) Strategische Planung der Frequenznutzung

Über die Notwendigkeit einer strategischen Planung der Frequenznutzung bestand bei allen Beteiligten weitgehende Einigkeit<sup>307</sup>. Die Kommentatoren verwiesen in diesem Zusammenhang vor allem auf die notwendige Absicherung von Investitionen in Zukunftstechnologien<sup>308</sup> sowie die erforderliche Rechts- und Planungssicherheit für

<sup>303</sup> Z. B. Deutsche Lufthansa AG mit Bezug auf die Association of European Airlines (AEA); Motorola mit Bezug auf die American Chamber of Commerce; Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. (ZVEI) mit Bezug auf die European Association of Consumer Electronics Manufacturers (EACEM) und auf die European Conference of Telecommunications and Professional Electronic Industries (ECTEL).

<sup>304</sup> So z. B. UMTS Forum, Deutsche Telekom; Siemens; European Telecommunications Platform (ETP); American Chamber of Commerce; Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in der BRD (DLM) u. viele mehr; anders z. B. EUROCOM Working Group of the International Amateur Radio Union (IARU-EUROCOM) mit einer allgemeinen Stellungnahme.

<sup>305</sup> Z. B. von der Arbeitsgemeinschaft Zukunft Amateurfunkdienst e. V. (AGZ).

<sup>306</sup> Sämtliche Kommentare sind unter <http://europa.eu.int/ISPO/spectrumgp/sgpcomment.htm> abrufbar.

<sup>307</sup> So z. B. Deutsche Telekom, (1), 1 (a), S. 2; NATO, 9.; EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 1; WinStar, 3., 1 (a), S. 5; SAP RWG, (1), Issue 1; ETNO, 1.; Mannesmann, 1., 1 (a); VPRT, 2., Strategische Planung, S. 5.

<sup>308</sup> Vgl. z. B. Mannesmann, 1., 1 (a); SAP RWG, (1), Issue 1; Motorola, 1 (a); Nortel, 1., (a).

Betreiber, Hersteller und Konsumenten<sup>309</sup>. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sollten transparente, objektive und nichtdiskriminierende Verfahren für die Zuweisung und Zuteilung von Frequenzen bereitstellen<sup>310</sup>. Die Kommentatoren forderten übereinstimmend die Einbeziehung aller Sektoren und Dienste sowie kommerzieller und nichtkommerzieller Nutzer in die strategische Frequenzplanung durch die EG und ihre Mitgliedstaaten<sup>311</sup>. Insbesondere sollten auch Nicht-EG-Staaten einbezogen werden<sup>312</sup>. Besonders positiv wurden im Bereich der strategischen Frequenzplanung die von der CEPT durchgeführten Detailed Spectrum Investigations (DSI)<sup>313</sup> gesehen, auf denen die Planungen durch die Gemeinschaft beruhen sollten<sup>314</sup>.

Eine Reihe von Kommentatoren erörterte die Möglichkeit, nationale frequenzpolitische Entscheidungen, die auf Grundlage internationaler Vorgaben ergehen, zumindest innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf einer angeglichenen Rechtsgrundlage und nach einem einheitlichen Verfahren zu treffen<sup>315</sup>. Des Weiteren sollte die Europäische Gemeinschaft allgemein ihr politisches Gewicht noch besser in die CEPT einbringen<sup>316</sup>. Dabei wurde jedoch eine zusätzliche Entscheidungsinstanz auf EG-Ebene abgelehnt, da die Einführung einer solchen zu einer Verlängerung der gesamten Entscheidungsprozedur führen könnte<sup>317</sup>.

Viele Kommentatoren bemängelten, dass auf Grund der unterschiedlichen Frequenzplanungs- und Zuteilungsverfahren in den einzelnen Staaten Informationen über Verfahrensabläufe und Frequenzzuweisungen, -zuteilungen und Genehmigungen zum Teil nur schwer zugänglich seien<sup>318</sup>. Umfassende technische und verfahrensmäßige Informationen würden jedoch insbesondere von den Geräteherstellern

<sup>309</sup> So z. B. DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (a); EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 1; AEA, 2., Issue 1, Sub Item 1 (a); Deutsche Lufthansa; Air France, 2.; WinStar, 3., 1 (a), S. 5.

<sup>310</sup> WorldSpace, II., Issue 1; GSM Europe, 5.1., 1 (a), S. 2; ZVEI, S. 1; ECCA, 5.1., 1 (a); Deutsche Telekom, (1), 1 (a), S. 2; IARU-EUROCOM, Radio Spectrum Policy.

<sup>311</sup> UMTS Forum, E., (1), 1 (a); GSM Europe, 5.1., 1 (a), S. 2; Deutsche Telekom, (1), 1 (a), S. 2; Mannesmann, 1., 1 (a); EACEM, 3., 3.1.

<sup>312</sup> SAP RWG, (1), Issue 1; Deutsche Telekom, (1), 1 (a), S. 2; UMTS Forum, E., (1), 1 (a).

<sup>313</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 1.

<sup>314</sup> Nokia, B., (1), 1 (a); ECTEL, B., 1 (a); ETNO, 1., 1 (a); ETP, Point by point answers, (1), 1 (a); UIC, 5.1., S. 3.

<sup>315</sup> So z. B. ETP, Point by point answers, (1), 1 (a); ETNO, 1., 1 (a); UMTS Forum, E., (1), 1 (a); Mannesmann, 1., 1 (a); ACIRP, Issue 1, 1. a); AER, Issue 1.

<sup>316</sup> UMTS Forum, E., (1), 1 (a); ALCATEL, Relationship between EU and CEPT; SAP RWG, (1), Issue 1; Nokia, A.; ECTEL, B., 1 (a); ACIRP, Issue 1, 1. a); UIC, 5.1., S. 3.

<sup>317</sup> Deutsche Telekom, (1), 1 (a), S. 3; ECTEL, A., 5.

<sup>318</sup> So z. B. Nokia, B., (1), 1 (b); Nortel, 1., (b); FEI, 1, 1 (b), S. 2; Siemens, (1), 1 (b).

und von den Betreibern für langfristige Planungen hinsichtlich der Einführung neuer Technologien und der Ausweitung bestehender Dienste benötigt<sup>319</sup>. Kritik gab es in diesem Zusammenhang an der derzeitigen Intransparenz vieler Frequenzplanungsvorgänge und der mangelnden öffentlichen Bereitstellung von Informationen<sup>320</sup>. Eine Anzahl von Kommentatoren bemängelte zudem, dass die bisher bereitgestellten Informationen oft nicht detailliert genug seien<sup>321</sup>. Von vielen Kommentatoren wurde gefordert, dass in Zukunft neben den Informationen über bestehende Frequenzzuteilungen auch die nationalen Planungs- und Zuteilungsverfahren in leicht verständlicher Form öffentlich zugänglich gemacht werden sollten<sup>322</sup>. Die erforderlichen Informationen über Verfahren, Frequenzzuteilungen, -zuweisungen und Genehmigungen sollten nach Auffassung der meisten Kommentatoren vorrangig von den nationalen Behörden bereitgestellt werden<sup>323</sup>. Jedoch sollte die CEPT in Gestalt des ERO die Daten vernetzen und auf eine einheitliche Bereitstellung und ausreichende Aktualisierung achten<sup>324</sup>. Von einer Mehrzahl der Kommentatoren wurde eine umfassende Veröffentlichung aller relevanten Informationen im Internet befürwortet<sup>325</sup>. Die Beteiligten waren sich aber darüber einig, dass keine wettbewerbsrelevanten Daten und Informationen, die der militärischen Geheimhaltung unterliegen, veröffentlicht werden sollten<sup>326</sup>.

Der Neuaufteilung und Substitution von Frequenzbereichen wurde in den Beiträgen große Bedeutung im Rahmen der strategischen Frequenzplanung beigemessen<sup>327</sup>. Im Einzelnen wurden im Rahmen der Anhörung vorwiegend aus dem Kommunikationssektor Forderungen nach der Zuteilung weiterer Frequenzbereiche zu Lasten anderer Sektoren gestellt<sup>328</sup>. In den Beiträgen aus dem Rundfunksektor wurde vorrangig auf den bevorstehenden Übergang von analogen auf digitale Sendetechniken

<sup>319</sup> Motorola, 1 (b); Lucent, (1), b.

<sup>320</sup> So z. B. Nortel, 1., (b); SAP RWG, (1), 1 (b); Nokia, B., (1), 1 (b).

<sup>321</sup> WinStar, 3., 1 (b), S. 5 f.; Vodafone, Issue 1, 1 (b); ECTEL, B., 1 (b).

<sup>322</sup> So z. B. ECTEL, B., 1 (b); ACIRP, Issue 1, 1. b); American Chamber, Issue 1, 1 (b).

<sup>323</sup> Vodafone, Issue 1, 1 (b); EPPA, Issue 1, 1 (b); Nokia, B., (1), 1 (b); FEI, 1, 1 (b), S. 2.

<sup>324</sup> Mannesmann, 1., 1 (b); Vodafone, Issue 1, 1 (b); EPPA, Issue 1, 1 (b); Deutsche Telekom, (1), 1 (b), S. 3; Nokia, B., (1), 1 (b).

<sup>325</sup> Z. B. FEI, 1, 1 (b), S. 2; WinStar, 3., 1 (b), S. 5 f.; Vodafone, Issue 1, 1 (b); Deutsche Telekom, (1), 1 (b), S. 3.

<sup>326</sup> ECTEL, B., 1 (b); ETNO, 1., 1 (b); UMTS Forum, E., (1), 1 (b).

<sup>327</sup> So z. B. Mannesmann, 1., 1 (c); SAP RWG, (1), 1 (c); WinStar, 3., 1 (c), S. 6; UMTS Forum, E., (1), 1 (c); Siemens, (1), 1 (c); INTUG, 4. u. 5.; ETP, Point by point answers, (1), 1 (c); Lucent, (1), c.; BBC, 1), 1 (c).

<sup>328</sup> Z. B. WinStar, 3., 1 (c), S. 6; ETNO, 1., 1 (c); GSM Europe, 5.1., 1 (c), S. 6; ETP, Point by point answers, (1), 1 (c).



hingewiesen<sup>329</sup>. Hier sollte die EG nach überwiegender Auffassung der Kommentatoren koordinierend und unterstützend tätig werden<sup>330</sup>. Die Kommentatoren aus dem Verkehrssektor wiesen darauf hin, dass im Verkehrsbereich eine langfristige strategische Planung notwendig sei und deshalb Planungssicherheit herrschen müsse<sup>331</sup>. Insbesondere im Luftverkehr sei dies zur Erfüllung der besonderen Sicherheitsanforderungen unabdingbar<sup>332</sup>. Das bisher herrschende „first-come-first-served“-Prinzip der internationalen Frequenzzuweisung wurde durch diesen Sektor bemängelt<sup>333</sup>. Diese Regel bevorzuge die kommerziellen Nutzer, durch die Frequenzen schneller genutzt werden können, als dies durch die erforderlichen langwierigen internationalen Abstimmungsprozesse für den Luftverkehrssektor möglich sei<sup>334</sup>. Es wurde daneben darauf hingewiesen, dass die funktechnische Ausrüstung im Luftverkehr eine Nutzungsdauer hat, die mit bis zu 20 Jahren weit über der von Konsumentenprodukten, wie Mobiltelefonen oder TV-Geräten, liegt<sup>335</sup>. Letztendlich betonte der Verkehrssektor, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten der ITU und die Europäische Kommission die Pflicht haben, das Leben der Verkehrsteilnehmer zu schützen und daher entsprechende Funkfrequenzen dauerhaft bereitzustellen<sup>336</sup>. Die nichtkommerziellen Nutzer aus den Bereichen Amateurfunk und Radioastronomie äußerten die Befürchtung, dass ihr Bedarf an Frequenzen in Zukunft von Seiten der Frequenzverwaltungen immer weniger berücksichtigt wird, da der Frequenzbedarf der kommerziellen Anbieter aus dem Kommunikationssektor immer größer werde und daher ein starker Druck auf die frequenzverwaltenden Stellen entstehe<sup>337</sup>. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf verwiesen, dass verstärkt störende Interferenzen, verursacht durch starke Frequenzquellen in der Nähe von beobachteten Frequenzen, auftreten<sup>338</sup>.

<sup>329</sup> EBU, Detailed Comments, 2. u. 3., Chapter 4, Item 1 (c); BBC, 1), 1 (c); CRCA, 11.; Deutsche Telekom, (1), 1 (c), S. 4; GSM Europe, 5.1., 1 (c), S. 3 f.; ARD/ZDF, B., Point 1, 1 (c), S. 11 ff.; DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (c).

<sup>330</sup> EBU, Executive Summary, 5.; CRCA, 11.; AER, Issue 1.

<sup>331</sup> AEA, 2., Issue 1; Air France, 2.; ICAO, 1., 1 (a).

<sup>332</sup> AEA, 2., Issue 1; Deutsche Lufthansa; Air France, 2.

<sup>333</sup> AEA, 2., Issue 1; Air France, 2.

<sup>334</sup> AEA, 2., Issue 1; ICAO, 1., 1 (a) u. (c); Air France, 2.; NATS, Strategic planning, S. 1; IATA, Strategic planning, c.; AEA, 2., Issue 1, Sub Item 1 (c).

<sup>335</sup> ICAO, 1., 1 (a).

<sup>336</sup> AEA, 2., Issue 1; ICAO 1., 1 (a).

<sup>337</sup> Beitrag von Herrn Friedrichs; IARU-EUROCOM, Foreword; AGZ.

<sup>338</sup> CRAF, 2. 3.



Nach Ansicht einiger Kommentatoren sollten bestehende Frequenzzuteilungen in festen Zeitintervallen nach Effizienz- und Bedarfsgesichtspunkten unter Beachtung der technischen Entwicklung überprüft und nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden, die auch den zukünftigen Anforderungen genügen<sup>339</sup>. Die Neuaufteilung und Substitution von Frequenzbereichen sollte sich dabei nach Ansicht einer Vielzahl von Kommentatoren vor allem auch an der Nachfrage des Marktes orientieren, wobei viel genutzte Dienste nicht abgeschaltet werden dürften<sup>340</sup>. Es müsse bei jeder Entscheidung in diesem Rahmen das Schutzbedürfnis der bestehenden Nutzungen beachtet werden<sup>341</sup>. Insofern seien zum Schutz der betroffenen Dienstebetreiber und Gerätehersteller ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sowie ein transparentes Verfahren erforderlich<sup>342</sup>. Der Großteil der Kommentatoren befürwortete bei der Neuaufteilung und Substitution Entscheidungen durch die nationalen Behörden, da nur so regionale Unterschiede, z. B. bei der jeweiligen nationalen Marktlage, ausreichend berücksichtigt werden können<sup>343</sup>. Die EG könne jedoch zumindest koordinierend tätig werden<sup>344</sup>.

Über die Nutzung frei werdender und nicht mehr benötigter Frequenzen gab es zwischen den Beteiligten zum Teil unterschiedliche Auffassungen. Von den Kommentatoren aus dem Kommunikationssektor wurde gefordert, Frequenzen, die bislang für Zwecke des analogen Rundfunks und für militärische Zwecke genutzt werden, einer Nutzung für Kommunikationsdienste zuzuführen<sup>345</sup>. Einige Beteiligte verlangten, nicht mehr genutzte Frequenzen vorrangig für neue Dienste und neue Technologien zu verwenden<sup>346</sup>. Andere Kommentatoren meinten, freigewordene militärisch genutzte Frequenzen sollten vorrangig für europaweite Dienste zugänglich gemacht werden<sup>347</sup>. Die NATO stellte in ihrem Beitrag klar, dass der notwendige Frequenzbedarf für militärische Zwecke laufend in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Zivilbe-

<sup>339</sup> Deutsche Telekom, (1), 1 (c), S. 4; SAP RWG, (1), 1 (c).

<sup>340</sup> ETP, Point by point answers, (1), 1 (c); Mannesmann, 1., 1 (c); Nokia, B., (1), 1 (c).

<sup>341</sup> Deutsche Telekom, (1), 1 (c), S. 4.

<sup>342</sup> ACIRP, Issue 1, 1. c); ECTEL, B., 1 (c); Deutsche Telekom, (1), 1 (c), S. 4.

<sup>343</sup> Z. B. UMTS Forum, E., (1), 1 (c); Vodafone, Issue 1, 1 (c); Nokia, B., (1), 1 (c); ARD/ZDF, B., Point 1, 1 (c), S. 11.

<sup>344</sup> GSM Europe, 5.1., 1 (c), S. 3 f.; EPPA, Issue 1, 1 (c); Deutsche Telekom, (1), 1 (c), S. 4; Lucent, (1), c.; Siemens, (1), 1 (c); AER, Issue 1.

<sup>345</sup> Z. B. WinStar, 3., 1 (c), S. 6; ETNO, 1., 1 (c); GSM Europe, 5.1., 1 (c), S. 6; ETP, Point by point answers, (1), 1 (c); Motorola, 1 (c).

<sup>346</sup> WinStar, 3., 1 (c), S. 6; Nokia, B., (1), 1 (c).

<sup>347</sup> ETNO, 1., 1 (c); ETP, Point by point answers, (1), 1 (c).

hörden erörtert wird<sup>348</sup>. In den vergangenen Jahren seien auch einige Frequenzen für die zivile Nutzung freigegeben worden<sup>349</sup>. Nach Ansicht des Rundfunksektors führt die Umstellung von analoger auf digitale Technik zwar dazu, dass ein kleinerer Frequenzbereich zur Sendung der gleichen Anzahl von Kanälen erforderlich sei<sup>350</sup>. Andererseits sei aber für eine Übergangszeit eine simultane Ausstrahlung analoger und digitaler Programme erforderlich, was wiederum kurzfristig zu einem höheren Frequenzbedarf führe<sup>351</sup>. Die Beteiligten aus dem Rundfunksektor traten deshalb den Forderungen aus dem Kommunikationsbereich entgegen und verlangten außerdem die Verwendung der durch die Digitalisierung frei werdenden Frequenzen für neue innovative Rundfunkdienste, wie z. B. neue Multimediadienste und Spartenprogramme<sup>352</sup>. Auch für den Rundfunksektor bestünde in Zukunft ein höherer Frequenzbedarf<sup>353</sup>. Die Rundfunkanbieter benötigten langfristige Planungs- und Rechtssicherheit<sup>354</sup>.

Hinsichtlich der Frage, ob feste Zeitpunkte für die Umstellung der analogen auf die digitale Übertragung festgelegt werden sollten, gab es gegensätzliche Auffassungen. Eine Anzahl von Kommentatoren forderte einen festen Umstellungszeitpunkt, da nur so die Vorteile der digitalen Übertragung in vollem Umfang ausgenutzt werden könnten<sup>355</sup>. Andere Kommentatoren sprachen sich für einen Übergangszeitraum aus, um finanzielle Belastungen aus der notwendigen Anschaffung neuer Sende- und Empfangstechnik für Dienstebetreiber (wie z. B. Rundfunkstationen) und Verbraucher zu minimieren<sup>356</sup>. Zum Teil wurde dabei auch kritisiert, dass ein festgelegter verbindlicher Übergangszeitpunkt vor allem den Herstellern diene, die einen „big bang“ wünschten, um ihre Produkte besser verkaufen zu können<sup>357</sup>. Ein öffentliches Interesse bestünde dafür nicht<sup>358</sup>.

---

<sup>348</sup> NATO, 3.

<sup>349</sup> NATO, 1.

<sup>350</sup> ARD/ZDF, B., Point 1, 1 (c), S. 13; DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (c).

<sup>351</sup> ARD/ZDF, B., Point 1, 1 (c), S. 13.

<sup>352</sup> So z. B. DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (c).

<sup>353</sup> DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (c).

<sup>354</sup> DVB Regulatory, b., Issue 1, 1 (a); EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 1.

<sup>355</sup> Z. B. BBC, 1), 1 (c); EPPA, Issue 1, 1 (c).

<sup>356</sup> AER, Issue 1; Swisscom, 3. 5. 1, 1 (c), S. 4.

<sup>357</sup> AMARC-Europe, Issue 1.

<sup>358</sup> AMARC-Europe, Issue 1.

Von einigen Kommentatoren wurde auch auf die Bedeutung der Mehrfachnutzung einzelner Frequenzen (Spectrum sharing) hingewiesen, die Alternativen zur Substitution ganzer Frequenzbereiche bieten könne<sup>359</sup>.

#### b) Harmonisierung von Frequenzzuweisungen

Frequenzharmonisierungsmaßnahmen stehen nach übereinstimmender Ansicht der Kommentatoren in engem Zusammenhang mit wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen, aber auch mit politischen Entscheidungen<sup>360</sup>. Vom überwiegenden Teil der Kommentatoren wurde eine europaweite Harmonisierung von Frequenzzuweisungen als vorteilhaft für alle Beteiligten angesehen<sup>361</sup>. Als Vorteile wurden u. a. niedrigere Kosten für die notwendige technische Ausstattung<sup>362</sup>, die schnellere Markteinführung neuer Dienste<sup>363</sup>, steigende Skalenerträge<sup>364</sup>, eine höhere Effizienz der Frequenznutzung<sup>365</sup>, niedrigere Preise für die Verbraucher<sup>366</sup> und die Interoperabilität von Systemen<sup>367</sup> genannt. Insbesondere wurde auch auf die Bedeutung für die europaweite und weltweite Bereitstellung von Diensten hingewiesen<sup>368</sup>.

Die Kommentatoren waren sich jedoch uneinig darüber, wie weit eine Harmonisierung gehen sollte. In einigen Beiträgen wird der Wunsch nach einer größtmöglichen Harmonisierung geäußert<sup>369</sup>. Andere Kommentatoren sahen jedoch auch Vorteile der bisherigen Praxis, nach der eine Harmonisierung nur vorgenommen wird, wenn dies unbedingt erforderlich ist<sup>370</sup>. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass nur so die nötige nationale Flexibilität für einzelne Dienste erhalten bleiben kann<sup>371</sup>. Übereinstimmend wurde von den Kommentatoren jedoch verlangt, dass das Verfahren zur Feststellung

<sup>359</sup> ETP, Point by point answers, (1), 1 (c); ECTEL, B., 1 (c); Lucent, (1), a.

<sup>360</sup> So z. B. Nokia, B., (2), 2 (a); EACEM, 3., 3.2; ARD/ZDF, B., Point 2, 2 (a), S. 15; ETNO, (2); ALCATEL, Spectrum Harmonization.

<sup>361</sup> So z. B. UIC, 5.2., S. 4; WorldDAB, Issues, D); Siemens, (2), 2 (a); NATO, 12.; WorldSpace, II., Issue 2.

<sup>362</sup> UIC, 5.2., S. 4; Ericsson, Availability; WinStar, 3., 2 (a), S. 6 f.; EITIRT, 2.

<sup>363</sup> EITIRT, 2.; WinStar, 3., 2 (a), S. 6 f.

<sup>364</sup> WorldDAB, Issues, D); EACEM, 3., 3.2; WinStar, 3., 2 (a), S. 6 f.; EITIRT, 2.; ALCATEL, Spectrum Harmonisation.

<sup>365</sup> WorldDAB, Issues, D); EITIRT, 2.

<sup>366</sup> Ericsson, Availability; ECTEL, B., 2 (a).

<sup>367</sup> Ericsson, Availability; EACEM, 3., 3.2; EITIRT, 2.

<sup>368</sup> AMARC-Europe, Issue 2; Siemens, (2), 2 (a); SAP RWG, (2), Issue 2; EITIRT, 2.

<sup>369</sup> Z. B. WorldSpace, II., Issue 2.

<sup>370</sup> GSM Europe, 5.2., 2 (a), S. 4; Deutsche Telekom, (2), 2 (a), S. 5; Mannesmann, 2., 2 (a); FEI, 2, 2 (a), S. 3; BBC, 2), 2 (a).

<sup>371</sup> Mannesmann, 2., 2 (a); ALCATEL, Spectrum Harmonization.

der Notwendigkeit von Harmonisierungsmaßnahmen transparenter gestaltet wird und die Frequenznutzer besser an diesem Prozess beteiligt werden<sup>372</sup>. Die EG sollte innerhalb dieses Verfahrens stärker in der Rolle eines Beraters Einfluss nehmen<sup>373</sup>.

Die Kommentatoren erkannten, dass allgemeingültige Kriterien, mit denen ein Erfordernis für Harmonisierungsmaßnahmen festgestellt werden kann, nur schwer aufstellbar sind<sup>374</sup>. Als Problem wurden insbesondere die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben der verschiedenen Mitgliedstaaten im Rahmen der Frequenzzuteilung und -verwaltung gesehen, die eine Harmonisierung zum Teil verhindern könnten<sup>375</sup>. Von vielen Kommentatoren wurde die Ansicht vertreten, dass der Bedarf an Harmonisierung von Fall zu Fall bestimmt werden sollte, wobei insbesondere grenzüberschreitende und europa- oder weltweite Dienste eines höheren Maßes an Harmonisierungsmaßnahmen bedürften als Dienste, die auf einen einzelnen Staat begrenzt sind<sup>376</sup>. Jedoch sollten feste Kriterien dafür aufgestellt werden, wann eine Harmonisierungsmaßnahme geprüft werden muss, auf deren Grundlage dann eine Fall-zu-Fall-Entscheidung getroffen werden sollte<sup>377</sup>.

Die Beiträge aus dem Telekommunikationssektor und der Gerätehersteller sahen Harmonisierungsmaßnahmen vor allem zur Bereitstellung europaweiter Dienste als unerlässlich an<sup>378</sup>. Die meisten Rundfunkunternehmen maßen dagegen Frequenzharmonisierungsmaßnahmen für den Bereich ihrer Tätigkeit überwiegend nur geringe Bedeutung bei, da sich die Ausstrahlung von Programmen zum größten Teil auf das Gebiet eines Staates beziehe<sup>379</sup>. Verwiesen wurde lediglich auf die Vorteile staatenübergreifend nutzbarer Empfangsgeräte<sup>380</sup>. Die Betreiber von Satellitensystemen drängten jedoch auf die europaweite Bereitstellung harmonisierter Frequenzen für den Rundfunk<sup>381</sup>. Die Beteiligten aus dem Bereich Verkehr sahen harmonisierte Fre-

<sup>372</sup> GSM Europe, 5.2., 2 (a), S. 4.

<sup>373</sup> EPPA, Issue 2, 2 (a); ETNO, (2), 2 (a); Nokia, B., (2), 2 (a); GSM Europe, 5.2., 2 (a), S. 4.

<sup>374</sup> Siemens, (2), 2 (a); ETNO, (2), 2 (a).

<sup>375</sup> ETNO, (2), 2 (a).

<sup>376</sup> So z. B. Deutsche Telekom, (2), 2 (a), S. 5; Mannesmann, 2., 2 (a); SAP RWG, (2), 2 (a); AMARC-Europe, Issue 2.

<sup>377</sup> So Deutsche Telekom, (2), 2 (a), S. 5; Mannesmann, 2., 2 (a); UIC, 5.2., S. 4.

<sup>378</sup> WinStar, 3., 2 (a), S. 6; ETP, Point by point answers, (2); Deutsche Telekom, (2), 2 (a), S. 5; Siemens, (2), 2 (a); Ericsson, Availability; ETNO, (2), 2 (a).

<sup>379</sup> EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 2 (a); BBC, (2), 2 (a); ARD/ZDF, B., Point 2, 2 (a), S. 15.

<sup>380</sup> CRCA, Harmonisation of Radio Spectrum, 1.; WorldDAB, Issues, D).

<sup>381</sup> SES, 2.; SAP RWG, (2), 2 (a).

quenzen als grundlegend für die Funktionsfähigkeit europäischer und globaler Verkehrsnetze vor allem in den Bereichen Bahn-, See- und Luftverkehr an<sup>382</sup>.

Der überwiegende Teil der Kommentatoren sah im Zusammenhang mit Frequenzbereichsharmonisierungs- und Frequenzzuweisungsmaßnahmen insbesondere ein Konfliktpotential bei konkurrierenden Frequenzforderungen zwischen verschiedenen Sektoren und Diensten<sup>383</sup>. Vor allem wurde dabei darauf verwiesen, dass häufig öffentliche und kommerzielle Nutzungen hinsichtlich der gleichen Frequenzbereiche in Konkurrenz zueinander stehen. Übereinstimmend wurde von den Beteiligten geäußert, dass bei konkurrierenden Frequenzforderungen eine offene, transparente, objektive und nichtdiskriminierende Entscheidungsfindung in einem Abwägungsprozess unbedingt erforderlich sei<sup>384</sup>. Eine Anzahl von Kommentatoren vertrat dabei die Auffassung, dass die bisherige Praxis für die Harmonisierung und Zuweisung von Frequenzbereichen vorrangig auf Grund technischer Parameter im Rahmen der ITU und CEPT ausreichend den Interessen der einzelnen Beteiligten gerecht wird<sup>385</sup>. Es wurde aber von Betreibern europaweiter Dienste auch vorgebracht, dass die CEPT-Mitglieder ihre nationalen Interessen vor die Interessen der europaweiten Harmonisierung stellten<sup>386</sup>. Viele Kommentatoren waren der Meinung, dass ein ausreichender Ausgleich der Interessen im bisherigen System oft nur unzureichend erfolgt<sup>387</sup>. Vielmehr seien zu einer gerechten Abwägung öffentlicher und kommerzieller Interessen bei der Harmonisierung und Zuteilung von Frequenzbereichen an bestimmte Nutzungen weitergehende politische Entscheidungen notwendig<sup>388</sup>. In diesem Zusammenhang wurde jedoch auch auf funktionierende nationale Frequenzbereichszuweisungsverfahren verwiesen, die den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Beteiligten gerecht würden<sup>389</sup>. Nationale Unterschiede könnten nur durch individuelle Abwägungen innerhalb jedes einzelnen Landes ausreichend berücksichtigt werden<sup>390</sup>.

<sup>382</sup> UIC, 5.2., S. 4; AEA, 2., Issue 2; IATA, b. The globalisation of services; ICAO, 2., 2 (a).

<sup>383</sup> Z. B. EPPA, Issue 2, 2 (a) u. (b); WinStar, 3., 2 (b), S. 7; Nokia, B., (2), 2 (b); IARU-EUROCOM, Radio Spectrum Policy; AEA, 2., Issue 2, Sub Item 2 (b); EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 2 (b).

<sup>384</sup> IATA, Harmonisation, (b); IARU-EUROCOM, Radio Spectrum Policy; ECCA, 5.2., 2 (b); AMARC-Europe, Issue 2.

<sup>385</sup> Z. B. ALCATEL, Spectrum Harmonisation; Siemens, (2), 2 (a); ARD/ZDF, B., Point 2, 2 (a), S. 15.

<sup>386</sup> SAP RWG, (2), 2 (b).

<sup>387</sup> GSM Europe, 5.2., 2 (b), S. 4; EPPA, Issue 2, 2 (a) u. (b); NATS, Harmonisation, S. 2; WinStar, 3., 2 (b), S. 8; SES, 2.

<sup>388</sup> So z. B. EPPA, Issue 2, 2 (a) u. (b); Mannesmann, 2., 2 (b); EITIRT, 5.

<sup>389</sup> So z. B. ARD/ZDF, B., Point 2, 2 (b), S. 15 für das deutsche System.

<sup>390</sup> EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 2 (b).

Hinsichtlich fester Kriterien für einen vorrangigen Zugang bestimmter Funkdienste zu Frequenzbändern bestand weitgehend Uneinigkeit unter den Kommentatoren. Anerkannt wurde, dass es äußerst schwierig sei, allgemeinverbindliche Prioritäten zu setzen<sup>391</sup>. Trotzdem wurde auch von vielen kommerziellen Frequenznutzern eine genügende Berücksichtigung gemeinnütziger und nichtkommerzieller Nutzungen als notwendig erachtet<sup>392</sup>. Es wurde u. a. vorgetragen, dass bei Konkurrenz zwischen rein kommerziellen Forderungen Abwägungsentscheidungen nach den voraussichtlichen zukünftigen Markterfordernissen zu treffen sind<sup>393</sup>. Teilweise wurden Forderungen erhoben, den Anteil des Rundfunksektors an den genutzten Frequenzbereichen wegen der zukünftigen Benutzung von digitalen Übertragungstechniken und der steigenden Nutzung von Kabel und Satellit zu verringern<sup>394</sup>.

Die Mehrzahl der Kommentatoren war der Ansicht, dass Harmonisierungsmaßnahmen, die im Gemeinschaftsinteresse auf Ebene der EG nicht unbedingt erforderlich sind, weiterhin vorrangig im Kontext der ITU und CEPT, die das gesamte geographische Gebiet Europas abdecken, ohne Eingreifen der EG durchgeführt werden sollten<sup>395</sup>. Dazu wurde ausgeführt, dass die bisherigen Entscheidungen in der CEPT, die auf freiwilliger Basis umzusetzen sind, zu überwiegend guten Ergebnissen geführt hätten<sup>396</sup>. Ein Vorteil der freiwilligen Umsetzung von Frequenzharmonisierungsmaßnahmen läge darin, dass einzelne Staaten am Harmonisierungsprozess teilhaben könnten, ohne Gefahr zu laufen, zu Entscheidungen gedrängt zu werden, die der speziellen nationalen Situation nicht gerecht werden<sup>397</sup>. Verbindliche rechtliche Vorgaben durch die EG für ihre Mitgliedstaaten sollten so lange nicht eingeführt werden, wie die Marktkräfte und die freiwilligen Entscheidungen eine ausreichende Harmonisierung herbeiführen könnten<sup>398</sup>. Dagegen wurde von einigen Kommentatoren ausgeführt, dass sich das Ziel der weitgehenden Harmonisierung von Frequenzbereichen auf Dauer durch Freiwilligkeit nicht erreichen lässt; es seien rechtlich bindende

---

<sup>391</sup> Deutsche Telekom, (2), 2 (b), S. 6; DVB Regulatory, b., Issue 2, 2 (b); UMTS Forum, E., (2), 2 (b); Lucent, (2), b.; American Chamber, Issue 2, 2 (b).

<sup>392</sup> ECTEL, B., 2 (b); Siemens, (2), 2 (c); Mannesmann, 2., 2 (b).

<sup>393</sup> Vodafone, Issue 2, 2 (b).

<sup>394</sup> GSM Europe, 5.2., 2 (b), S. 4.

<sup>395</sup> Z. B. EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 2 (c); Mannesmann, 2., 2 (c); ETNO, (2), 2 (c); BBC, (2), 2 (c); Nokia, B., (2), 2 (c).

<sup>396</sup> Mannesmann, 2., 2 (c); Ericsson, Spectrum Harmonisation; Deutsche Telekom, (2), 2 (c), S. 6; Nokia, B., (2), 2 (c).

<sup>397</sup> Nokia, B., (2), 2 (c).

<sup>398</sup> Siemens, (2), 2 (c).



Verfahren erforderlich<sup>399</sup>. In diesem Zusammenhang wurden u. a. auch die Vorteile des bisherigen Tätigwerdens der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf einzelne Dienste (wie z. B. S-PCS<sup>400</sup> und UMTS<sup>401</sup>) betont<sup>402</sup>. Außerdem wurde ausgeführt, dass EG-Mitgliedstaaten zum Teil die Entscheidungen der CEPT nur äußerst mangelhaft oder gar nicht umsetzen, während EG-Entscheidungen bindend für die Mitgliedstaaten der EG sind<sup>403</sup>. Die Europäische Gemeinschaft sollte nach Ansicht vieler Kommentatoren jedoch verstärkt auf die Umsetzung der Harmonisierungsmaßnahmen in ihren Mitgliedstaaten einwirken<sup>404</sup>. In diesem Zusammenhang wurde geäußert, dass ergänzende Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, die Bindungswirkung haben, eine größere Rechtssicherheit schaffen würden und mit Hilfe solcher Maßnahmen auch die Gemeinschaftsinteressen besser in den Internationalen Organisationen durchgesetzt werden könnten<sup>405</sup>. Insbesondere solle die Europäische Gemeinschaft schon im Vorfeld von frequenzpolitischen Entscheidungen von CEPT und ITU, auch unter Einbeziehung der Nicht-EG-Mitglieder, stärker koordinierend tätig werden<sup>406</sup>.

Viele Beteiligte äußerten den Wunsch, dass Informationen über das Verfahren der Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen in den CEPT-Mitgliedstaaten und den Stand der Umsetzung in den einzelnen Staaten von einer zentralen Stelle, z. B. einer Behörde der EG, gesammelt und für alle Interessierten zugänglich gemacht werden sollten<sup>407</sup>.

### c) Frequenzzuteilungen und Genehmigungen

Für den Bereich der Zuteilung von Frequenzen wurde von den meisten Kommentatoren eine Regelung auf nationaler Ebene bevorzugt<sup>408</sup>. Begründet wurde dies mit den unterschiedlichen Bedürfnissen der Frequenznutzer in den einzelnen Staaten oder

<sup>399</sup> EPPA, Issue 2, 2 (c); ACIRP, Issue 2, 2. c).

<sup>400</sup> Entscheidung 710/97/EG, ABl. L 195 v. 23. April 1997, S. 4, vgl. oben, D. I. 2. d).

<sup>401</sup> Entscheidung 128/99/EG, ABl. L 17 v. 22. Januar 1999, S. 1, vgl. oben, D. I. 2. d).

<sup>402</sup> SAP RWG, (2), 2 (c); Nortel, 1., (a).

<sup>403</sup> SAP RWG, (2), 2 (c); ECTEL, B., 1 (a).

<sup>404</sup> Z. B. WinStar, 3., 2 (c), S. 9; GSM Europe, 5.2., 2 (c), S. 5.

<sup>405</sup> ACIRP, Issue 2, 2. c); AEA, 2., Issue 2, Sub Item 2 (c).

<sup>406</sup> ETNO, (2), 2 (c).

<sup>407</sup> ETP, Point by point answers, (2), 2 (b); Nortel, 2., (c); ECTEL, B., 2 (c); BBC, 2), 2 (c).

<sup>408</sup> Z. B. EPPA, Issue 3, 3 (a); Mannesmann, 3., 3 (a); VPRT, 1., S. 1 f.; ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (b), S. 17; Nokia, B., (3), 3 (a); AMARC-Europe, Issue 3; Vodafone, Issue 3, 3 (b); ICAO, 3., 3 (b); Nortel, 3., (b); Siemens, (3), 3 (c).

auf lokaler Ebene, die nur durch regionalspezifische Lösungen ausreichend berücksichtigt werden könnten<sup>409</sup>. Es wurde auch akzeptiert, dass in den einzelnen Staaten der Umfang der für bestimmte Dienste zur Verfügung stehenden Frequenzen unterschiedlich groß ist<sup>410</sup>. Insbesondere von den Anbietern staatenübergreifender Dienste, wie den Satellitenbetreibern, wurden die unterschiedlichen Genehmigungsverfahren in den einzelnen Staaten und das Fehlen von Genehmigungen für das europaweite Betreiben von Diensten kritisiert<sup>411</sup>. Diese Anbieter vornehmlich aus dem Telekommunikationssektor waren der Ansicht, dass eine Angleichung der Zuteilungs- und Genehmigungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten das Wachstum des internationalen Telekommunikationsmarktes fördern würde<sup>412</sup>. In diesem Zusammenhang wurde vorgebracht, dass europaweite Dienste durch die unterschiedliche Verfügbarkeit von Frequenzen in den einzelnen Staaten behindert würden<sup>413</sup>. Insbesondere dürften Anbieter europaweiter Dienste im Vergleich zu Anbietern nationaler Dienste bei der Frequenzzuteilung nicht diskriminiert werden<sup>414</sup>. Des Weiteren könnten Unterschiede in der Verfügbarkeit von Frequenzen und der Nutzungsentgelte in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes in den verschiedenen Staaten beeinflussen, da bei der Bereitstellung größerer Frequenzbereiche zu niedrigen Entgelten die Kosten für Planung und Ausrüstung für den Betreiber niedriger seien. Diese Kostenersparnis könne an die Kunden weitergegeben werden<sup>415</sup>. Nationale Unterschiede in der Frequenzzuweisung und -zuteilung für einen bestimmten Dienst könnten insbesondere die Entwicklung des Ausrüstungsmarktes stören, da dann unterschiedliche Sende- und Empfangsgeräte notwendig seien<sup>416</sup>. Die Kommentatoren betonten, dass auch auf nationaler Ebene eine Gleichbehandlung aller Wettbewerber, unabhängig von ihrer Größe, sichergestellt werden müsste<sup>417</sup>.

<sup>409</sup> ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (b), S. 17; VPRT, 1., S. 2 f.; EPPA, Issue 3, 3 (a); EACEM, 3., 3.3; AMARC-Europe, Issue 3; WorldDAB, Issues, E).

<sup>410</sup> EPPA, Issue 3, 3 (a); DVB Regulatory, b., Issue 3, 3 (a); ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (a), S. 17.

<sup>411</sup> WinStar, 3., 3 (c), S. 11; WorldSpace, II., Issue 3; SES, 3.

<sup>412</sup> WorldSpace, II., Issue 3; SAP RWG, (3), 3 (c); GSM Europe, 5.3., 3 (a), S. 5; ETNO, (3), 3 (a); Maxitel, 3.

<sup>413</sup> So z. B. ETNO, (3), 3 (a); SAP RWG, (3), 3 (a); Deutsche Telekom, (3), 3 (a), S. 7.

<sup>414</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (a), S. 7; Mannesmann, 3., 3 (a).

<sup>415</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (a), S. 7.

<sup>416</sup> ETNO, (3), 3 (a); WorldDAB, Responses to Key Questions, 3.; ETP, Point by point answers, (3), 3 (a).

<sup>417</sup> Nokia, B., (3), 3 (a); Mannesmann, 3., 3 (a).



Ausgiebig wurde von den Kommentatoren die Problematik des effizientesten Zuteilungsmechanismus und der Erhebung von Frequenznutzungsentgelten und deren Bemessung diskutiert. Hierbei wichen die Ansichten der einzelnen Betroffenen zum Teil weit von einander ab. Bei der Frequenzzuteilung forderte der überwiegende Teil der Kommentatoren objektive, nichtdiskriminierende und transparente Bedingungen sowie die weitgehende Gleichbehandlung der Frequenznutzer mit ähnlichen Merkmalen<sup>418</sup>. Hinsichtlich der Frage, welches Zuteilungsverfahren das effektivste sei, wurde von den meisten Kommentatoren vorgetragen, dass es unmöglich sei, unabhängig vom Einzelfall einen fest zu definierenden Mechanismus zu schaffen<sup>419</sup>. Einige Kommentatoren forderten, teilweise auf bestimmte Bereiche beschränkt, einen gemeinschaftsweit einheitlichen Zuteilungsmechanismus<sup>420</sup>. Andere verlangten, auf europäischer Ebene zumindest grundsätzliche Prinzipien der Frequenzzuteilung festzulegen<sup>421</sup>. Zumindest sollten die nationalen Regeln für die Frequenzzuteilung für alle Interessenten in transparenter Form zugänglich sein, so dass potentielle Nutzer ihre Geschäftsaussichten bei internationalen Aktivitäten besser kalkulieren können<sup>422</sup>.

Entgelte oder Gebühren für die Zuteilung von Frequenzen können drei Zwecken dienen: der Abdeckung von Verwaltungskosten, der Erzielung von Steuereinnahmen oder der Sicherstellung einer effizienten Nutzung des Frequenzspektrums<sup>423</sup>. Die Erhebung von Gebühren zur Deckung von Verwaltungskosten wurde von der überwiegenden Anzahl der Kommentatoren akzeptiert<sup>424</sup>. Die Kommentatoren lehnten aber eine reine Ausrichtung von Entgelten für die Frequenzzuteilung auf die Erzielung möglichst hoher Staatseinnahmen ab<sup>425</sup>. Viele Nutzer von Frequenzen wandten sich daher für ihren Bereich gegen die Erhebung von Entgelten als Mittel zur Sicherstel-

<sup>418</sup> Z. B. ETP, Point by point answers, (3), 3 (b); Vodafone, Issue 3, 3 (b); EITIRT, 5.; EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (b); AMARC-Europe, Issue 3; IARU-EUROCOM; Radio Spectrum Policy.

<sup>419</sup> Z. B. Vodafone, Issue 3, 3 (b); Deutsche Telekom, (3), 3 (b), S. 8; ETNO, (3), 3 (b); Mannesmann, 3., 3 (b).

<sup>420</sup> Z. B. WinStar, 3., 3 (b), S. 11 generell; Nokia, B., (3), 3 (b) generell, sieht dies jedoch praktisch als unmöglich an; SAP RWG, (3), 3 (b) für europaweite Satellitensysteme; NATS, Radio Spectrum, S. 2 f. für die Luftfahrt.

<sup>421</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (c); ETNO, (3), 3 (c); Deutsche Telekom, (3), 3 (b), S. 8; GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5.

<sup>422</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (c), S. 8 f.

<sup>423</sup> BBC, 3, 3 (d).

<sup>424</sup> Z. B. Motorola, 3 (d); Deutsche Telekom, (3), 3 (d), S. 9; Vodafone, Issue 3, 3 (d); Siemens, (3), 3 (d); IATA, Radio Spectrum, (b); AEA, 2., Issue 3, Sub Item 3 (d); BBC, 3, 3 (d).

<sup>425</sup> Z. B. ausdrücklich: BBC, 3, 3 (d); Motorola, 3 (d); SAP RWG, (3), 3 (d).

lung einer effektiven Frequenznutzung<sup>426</sup>. Im Gegensatz dazu erkannte jedoch eine Anzahl von Kommentatoren den Nutzen von Entgelten nicht nur zur Deckung der Verwaltungskosten, sondern auch als Mittel zur effizienten Allokation an<sup>427</sup>. Die meisten dieser Nutzer waren der Ansicht, dass ein administratives Zuteilungsverfahren mit einem effizienten Preisfindungsmechanismus der reinen Auktion in jedem Falle vorzuziehen ist<sup>428</sup>. Zur Begründung wurde u. a. vorgebracht, dass Auktionen neue Marktteilnehmer mit einer geringeren Kapitaldecke behinderten und Infrastrukturinvestitionen wegen der hohen „Frequenzanschaffungskosten“ eingeschränkt werden müssten<sup>429</sup>. Eine ausreichende Berücksichtigung der öffentlichen Interessen und der zukünftigen Marktentwicklung sei nur in einem administrativen Zuteilungsverfahren möglich<sup>430</sup>. Daneben würden zu hohe, exzessive Entgelte auch die weitere Entwicklung bestehender Dienste und die Schaffung neuer innovativer Dienste behindern<sup>431</sup>. Letztendlich würden höhere Kosten für die Frequenzzuteilung an die Endnutzer weitergegeben<sup>432</sup>. Außerdem würden durch einen Auktionsmechanismus eine hohe geschäftliche Unsicherheit für die potentiellen Ersteigerer geschaffen und eine vernünftige wirtschaftliche Planung unmöglich gemacht<sup>433</sup>.

So lange Entgelte fair und vernünftig festgelegt und von den Marktmechanismen gesteuert sowie alle potentiellen Nutzer gleichbehandelt werden, hätten Frequenznutzungsentgelte keinen Einfluss auf den Wettbewerb der Unternehmen untereinander<sup>434</sup>. Zu hohe Entgelte für die Frequenzzuteilung könnten jedoch zur Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und u. U. sogar zu Ineffizienzen bei der Spektrumsnutzung führen<sup>435</sup>. Einige Kommentatoren forderten, dass die vereinnahmten Gelder zur Verbesserung der effizienten Nutzung von Frequenzen, insbesondere

<sup>426</sup> Z. B. WorldSpace, II., Issue 3 für den Telekommunikationssektor; EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (b) u. WorldDAB, Issues, E) für den Rundfunksektor; AEA, 2., Issue 3, Sub Item 3 (d) für den Verkehrssektor; SAP RWG, (3), 3 (d) grundsätzlich und im Speziellen für europaweite Satellitensysteme.

<sup>427</sup> UMTS Forum, E., (3), 3 (b); ETNO, (3), 3 (b); Deutsche Telekom, (3), 3 (d), S. 9; Vodafone, Issue 3, 3 (d); ALCATEL, Spectrum Value.

<sup>428</sup> ETP, Point by point answers, (3), 3 (b); GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5; UMTS Forum, E., (3), 3 (b); ETNO, (3), 3 (b); Nokia, B., (3), 3 (b).

<sup>429</sup> GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5; CRCA, 18.; UIC, 5.3., S. 4; Deutsche Telekom, (3), 3 (d), S. 9; Mannesmann, 3., 3 (d); Nokia, B., (3), 3 (d).

<sup>430</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (b), S. 8.

<sup>431</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (d); Nokia, B., (3), 3 (d); Deutsche Telekom, (3), 3 (d), S. 9; ACIRP, Issue 3, 3. d).

<sup>432</sup> SAP RWG, (3), 3 (d); ETNO, (3), 3 (d); Nokia, B., (3), 3 (d); DVB Regulatory, b., Issue 3, 3 (d).

<sup>433</sup> Motorola, 3 (c); GSM Europe, 5.3., 3 (c), S. 6.

<sup>434</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (d); Siemens, (3), 3 (d).

<sup>435</sup> Nokia, B., (3), 3 (d).

zur Deckung der Kosten von Nutzungsverlagerungen bei Frequenzen (Relocation), verwendet werden<sup>436</sup>. Nach Ansicht anderer Beteiligter sollten die tatsächlichen Kosten für eine Verlagerung von Diensten in andere Frequenzbereiche vom neuen Nutzer ersetzt werden<sup>437</sup>. Der Altnutzer sollte jedoch, wenn er Vorteile aus der Verlagerung, wie z. B. Zugang zu einem größeren Frequenzbereich, zieht, für diesen Nutzen bezahlen<sup>438</sup>.

Im Einzelnen sollte nach Ansicht von Beteiligten aus dem Telekommunikationssektor eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Sektoren bei der Zuteilung von Frequenzen und der Erhebung von Entgelten jeweils gerechtfertigt und verhältnismäßig sein<sup>439</sup>. Durch die Regulierungsbehörden sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um gleichwertige Bedingungen für alle Frequenznutzer sicherzustellen<sup>440</sup>. Die Beteiligten aus dem Rundfunksektor und aus dem Bereich Forschung und Entwicklung forderten bei der Frequenzzuteilung und Erhebung von Nutzungsentgelten ausgewogene Entscheidungen zwischen kommerziellen und politischen, sozialen, kulturellen und öffentlichen Interessen<sup>441</sup>. Es wurde vorgeschlagen, bei der Frequenzzuteilung im Voraus einen Bereich des Spektrums für die öffentliche Nutzung zu reservieren und erst dann das restliche Spektrum unter den kommerziellen Beteiligten aufzuteilen<sup>442</sup>. Die Beteiligten aus dem Rundfunksektor sprachen sich für ihren Bereich grundsätzlich gegen die Einführung von Frequenzentgelten und entsprechender Verfahren, wie Versteigerungen, aus<sup>443</sup>. Sie begründeten dies damit, dass ihre Dienste vorrangig dem öffentlichen Interesse dienen und die Erhebung von Entgelten daher nicht angemessen wäre<sup>444</sup>. Die Frequenznutzer aus dem Verkehrssektor schlossen sich für ihren Bereich dieser Auffassung an. Auch sie sehen Frequenzgebühren für Dienste im öffentlichen Interesse als unangemessen an<sup>445</sup>. Hinzu käme,

<sup>436</sup> ECTEL, B., 3 (d); GSM Europe, 5.3., 3 (d), S. 6; BBC, 3), 3 (d); UIC, 5.3., S. 4; ACIRP, Issue 3, 3. d).

<sup>437</sup> GSM Europe, 5.3., 3 (d), S. 6; Nokia, B., (3), 3 (d).

<sup>438</sup> Motorola, 3 (d).

<sup>439</sup> GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5; Motorola, 3 (d).

<sup>440</sup> GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5; Vodafone, Issue 3, 3 (b); Motorola, 3 (d).

<sup>441</sup> AMARC-Europe, Issue 3, EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (b); IARU-EUROCOM, Radio Spectrum Policy.

<sup>442</sup> BBC, 3), 3 (b).

<sup>443</sup> ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (c), S. 18; EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (b); BBC, 3), 3 (b); WorldDAB, Issues, E); CRCA, 18.

<sup>444</sup> EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (b); BBC, 3), 3 (b); WorldDAB, Issues, E); CRCA, 18.

<sup>445</sup> AEA, 2., Issue 3, Sub Item 3 (d); IATA, Radio Spectrum, (b); Air France, 4.

dass Fluggesellschaften im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden könnten, wenn einzelne Staaten von ihnen Frequenznutzungsentgelte forderten<sup>446</sup>.

Hinsichtlich der Frage, ob die Lizenzierung eines Dienstes von der Frequenzzuteilung getrennt werden sollte, bestanden unterschiedliche Auffassungen. Einige Kommentatoren sprachen sich grundsätzlich für eine Trennung aus<sup>447</sup>. Vorgebracht wurde dazu, dass die Erteilung einer Lizenz auch eigene von der Frequenzzuteilung unabhängige Anforderungen haben kann, wie z. B. marktstrukturelle Fragen oder öffentliche Verpflichtungen<sup>448</sup>. Die Beteiligten aus dem Rundfunksektor äußerten dagegen, dass für ihren Bereich diese Trennung schon jetzt vorgenommen werde<sup>449</sup>. Andererseits lehnten viele Kommentatoren aus dem Kommunikationssektor eine solche Trennung für ihren Bereich ab<sup>450</sup>. Jede Lizenz mit dem Ziel einer konkreten Dienstaussübung solle auf einer zugeteilten Frequenz beruhen und mit einem bestimmten Startdatum versehen sein<sup>451</sup>. Eine Lizenz ohne Frequenz sei wertlos<sup>452</sup>. Es wurde auch die Ansicht vertreten, dass für die Ausübung von Diensten selbst überhaupt keine Lizenz mehr erforderlich sein sollte<sup>453</sup>.

Auch hinsichtlich der Ermöglichung eines Handels mit Frequenzen und der Schaffung eines entsprechenden Sekundärmarktes bestanden unterschiedliche Auffassungen. Viele Kommentatoren würden die Einführung eines Sekundärmarktes für Frequenzen grundsätzlich begrüßen<sup>454</sup>. Der Frequenzhandel sei ein brauchbarer Mechanismus, um eine effiziente Nutzung des Spektrums sicherzustellen, da so ungenutzte Frequenzbereiche an Dritte übertragen werden können<sup>455</sup>. Der Handel mit Frequenzen müsse jedoch jeweils auf gleiche oder kompatible Dienste beschränkt werden<sup>456</sup>. Ein freier Sekundärmarkt könne zu spekulativem Handel mit Frequenzen führen, den Marktwert des Frequenzspektrums verzerren und damit Ineffizienzen bei

<sup>446</sup> AEA, 2., Issue 3, Sub Item 3 (d); Air France, 4.

<sup>447</sup> WinStar, 3., 3 (e), S. 13; Nokia, B., (3), 3 (e); Motorola, 3 (e); FEI, 3, 3 (e), S. 5.

<sup>448</sup> FEI, 3, 3 (e), S. 5.

<sup>449</sup> EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 3 (e); ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (e), S. 19; CRCA, 19.

<sup>450</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (e); Deutsche Telekom, (3), 3 (e), S. 10; UMTS Forum, E., (3), 3 (e).

<sup>451</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (e); UMTS Forum, E., (3), 3 (e).

<sup>452</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (e), S. 10.

<sup>453</sup> UMTS Forum, E., (3), 3 (e).

<sup>454</sup> Z. B. GSM Europe, 5.3, 3 (e), S. 7; EPPA, Issue 3, 3 (e); Siemens, (3), 3 (e); Vodafone, Issue 3, 3 (e); UIC, 5.3., S. 5.

<sup>455</sup> UIC, 5.3., S. 5.

<sup>456</sup> EPPA, Issue 3, 3 (e); Siemens, (3), 3 (e); Vodafone, Issue 3, 3 (e).

der Nutzung des Spektrums hervorrufen<sup>457</sup>. Daher seien unbedingt entsprechende Sicherheitsvorkehrungen erforderlich, um einen spekulativen Handel mit Frequenzen auszuschließen<sup>458</sup>. Dies könne beispielsweise durch die ausschließliche Beteiligung geeigneter Bewerber am Handel mit Frequenzen geschehen<sup>459</sup>. Gegen einen Handel mit Frequenzen wurde neben der Gefahr des spekulativen Handels noch vorgebracht, dass bestehende Großunternehmen mit entsprechenden finanziellen Mitteln gestärkt würden und die Einführung neuer Dienste schwieriger würde<sup>460</sup>. Daneben könnte auch die strategische Planung der Frequenznutzung erschwert werden<sup>461</sup>. Für den Rundfunkbereich wurde ein Handel mit Frequenzen von den Kommentatoren aus diesem Sektor grundsätzlich abgelehnt, da dadurch ein Eingriff in den notwendigen Ausgleich zwischen kommerziellen und öffentlichen Interessen erfolgen würde<sup>462</sup>.

#### d) Funkgeräte und Normen

Im Hinblick auf die bessere Abstimmung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Standardisierung und Normierung von Telekommunikationsendeinrichtungen mit denen im Bereich der Frequenzharmonisierung und Frequenzverwaltung sahen viele Kommentatoren große Vorteile in einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Frequenzverwaltungsstellen und Normenorganisationen, insbesondere dem European Telecommunications Standardization Institute (ETSI)<sup>463</sup>. In diesen Prozess sollten jedoch insbesondere die Gerätehersteller und sonstige Nutzer besser mit einbezogen werden<sup>464</sup>. Auch die Europäische Gemeinschaft sollte nach Ansicht der Beteiligten hier verstärkt Einfluss nehmen<sup>465</sup>. Ausdrücklich müsse auch die globale Perspektive der Standardisierung berücksichtigt werden<sup>466</sup>.

<sup>457</sup> Vodafone, Issue 3, 3 (e); ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (e), S. 19; Deutsche Telekom, (3), 3 (b) u. 3 (e), S. 7 f. u. S. 10; ECTEL, B., 3 (e); Nokia, B., (3), 3 (e).

<sup>458</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (b), S. 8; GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5; Vodafone, Issue 3, 3 (e); EPPA, Issue 3, 3 (e).

<sup>459</sup> Deutsche Telekom, (3), 3 (b), S. 8; GSM Europe, 5.3., 3 (b), S. 5.

<sup>460</sup> ACIRP, Issue 3, 3. e); ECTEL, B., 3 (e).

<sup>461</sup> UMTS Forum, E., (3), 3 (e); FEI, 3, 3 (e), S. 5.

<sup>462</sup> WorldDAB, Issues, E); ARD/ZDF, B., Point 3, 3 (e), S. 19; BBC, (3), 3 (e) für öffentliche Rundfunkdienste.

<sup>463</sup> GSM Europe, 5.4., 4 (b), S. 8; EACEM, 3., 3.4; ETNO, (4), 4 (a); SAP RWG, (4), 4 (a); WinStar, 3., 4 (a), S. 13; Nokia, B., (4), 4 (a).

<sup>464</sup> Deutsche Telekom, (4), 4 (b), S. 11; GSM Europe, 5.4., 4 (a), S. 7.

<sup>465</sup> ETNO, (4), 4 (a); GSM Europe, 5.4., 4 (b), S. 8; Motorola, 4 (a); ACIRP, Issue 4, 4. a); ARD/ZDF, B., Point 4, 4 (a), S. 19.

<sup>466</sup> FEI, 4, 4 (a), S. 6; Lucent, (4), a.; IATA, Radio equipment and standards, a.

Die Nutzung von Frequenzen sollte nach überwiegender Ansicht der Kommentatoren technologieneutral gestaltet werden<sup>467</sup>. In diesem Rahmen wurde jedoch zugestanden, dass die Interoperabilität von Diensten und Geräten mittels einheitlicher Normen sichergestellt werden muss, um den Verbrauchern die weltweite Nutzung von Dienstleistungen und Geräten zu ermöglichen<sup>468</sup>. Nach Ansicht der Mehrzahl der Kommentatoren würde sich eine weitere Harmonisierung der Frequenznutzung verbunden mit harmonisierten Standards positiv auf den europäischen Markt für Telekommunikationsendgeräte auswirken<sup>469</sup>.

Viele Kommentatoren kritisierten die fehlende Verfügbarkeit umfassender Informationen über die Frequenzverwaltungsverfahren und die Frequenzzuteilungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die den Markt für Funkgeräte behindere<sup>470</sup>. Die RTTE-Richtlinie vom 9. März 1999<sup>471</sup> habe nach Ansicht der Kommentatoren jedoch zahlreiche Verfahrensfragen in Bezug auf Funkgeräte und Normen geklärt und somit Hemmnisse für den freien Handel in der Gemeinschaft beseitigt<sup>472</sup>. Durch die Richtlinie würden die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller und die Innovation gefördert<sup>473</sup>.

#### e) Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung

Der bestehende institutionelle Rahmen für die Frequenzkoordinierung und -verwaltung auf internationaler Ebene durch die ITU/WRC, in Europa durch die CEPT und national durch die Regulierungsbehörden wurde vom Großteil der Kommentatoren als im Grunde gut funktionierend und den Interessen der Europäischen Gemeinschaft entsprechend betrachtet<sup>474</sup>. Einige Beteiligte forderten jedoch eine größere Transparenz bei der Entscheidungsfindung in der ITU und der CEPT und offenere

<sup>467</sup> ALCATEL, Standardization; WorldSpace, II., Issue 4; Lucent, (4), a.

<sup>468</sup> Nortel, 4., (a); ALCATEL, Standardization.

<sup>469</sup> ETP, Point by point answers, (4), 4 (a); Nokia, B., (4), 4 (a); ETNO, (4), 4 (a) u. (b).

<sup>470</sup> Deutsche Telekom, (4), 4 (b), S. 11; SAP RWG, (4), 4 (b); WinStar, 3., 4 (b), S. 14; ARD/ZDF, B., Point 4, 4 (b), S. 20.

<sup>471</sup> Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 91 vom 7. April 1999, S. 10.

<sup>472</sup> ETP, Point by point answers, (4), 4 (a); ETNO, (4), 4 (b).

<sup>473</sup> ECTEL, B., 4 (a).

<sup>474</sup> Vodafone, Issue 5, 5 (a); EPPA, Issue 5, 5 (a); EITIRT, 7.; Deutsche Telekom, (5), 5 (a), S. 12; Mannesmann, 5., 5 (a); Nokia, B., (5), 5 (a); BBC, 5), 5 (a); VPRT, 2., Institutionelle Rahmenbedingungen, S. 6.



Strukturen in diesen Organisationen<sup>475</sup> sowie eine stärkere Einbeziehung der Frequenznutzer in alle institutionellen Entscheidungsprozesse<sup>476</sup>.

Insbesondere die Kommentatoren aus dem Verkehrssektor kritisierten die starke Dominanz des Kommunikationssektors im derzeitigen Frequenzkoordinierungssystem<sup>477</sup>. Die Regulierungsstellen, die die einzelnen Staaten in den Organisationen ITU und CEPT vertreten, würden vorrangig für die Interessen des Telekommunikationssektors eintreten, dagegen habe zum Beispiel die Luftfahrtindustrie nur Beobachterstatus in ITU und CEPT<sup>478</sup>. Der Kommunikationssektor würde erheblichen Druck auf die CEPT und die ITU/WRC ausüben<sup>479</sup>. Diese starke Stellung der Kommunikationsunternehmen führe zu einer nicht gerechtfertigten Bevorzugung gegenüber den Beteiligten aus den anderen Sektoren und zu Intransparenz bei frequenzkoordinierenden Entscheidungen<sup>480</sup>. Die Mitgliedsstaaten seien in der Pflicht, für eine angemessene Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Sektoren im Rahmen der internationalen Frequenzverwaltungsorganisationen zu sorgen<sup>481</sup>. Die Beteiligten aus dem Kommunikationssektor betrachteten demgegenüber das bisherige System als gut funktionierend und möchten daran lediglich marginale Änderungen vornehmen<sup>482</sup>. Die Kommentatoren aus dem Rundfunk- und Verkehrssektor forderten dagegen im Rahmen der verantwortlichen Institutionen Entscheidungen auch auf politischer und nicht nur auf rein technischer Ebene<sup>483</sup>. Nur so lasse sich die Konfliktsituation zwischen kommerzieller und nichtkommerzieller Nutzung von Frequenzbereichen klären und die ausreichende Berücksichtigung öffentlicher und kultureller Interessen sicherstellen<sup>484</sup>.

Im Hinblick darauf, welche Institutionen im Einzelnen über die Zuweisung von Frequenzbereichen und Harmonisierungsmaßnahmen entscheiden sollten, bestanden unterschiedliche Auffassungen. Viele Beteiligte aus dem Kommunikationssektor und

<sup>475</sup> GSM Europe, 5.5., 5 (a), S. 8; ETNO, (5), 5 (a); Siemens, (5), 5 (a); UIC, 5.5., S. 5 f.; IATA, The institutional framework, (a).

<sup>476</sup> SAP RWG, (5), Issue 5; EACEM, 3., 3.5.

<sup>477</sup> Air France, Institutional Framework; AEA, 1. u. 2., Item 5, auch WorldDAB, Issues, F); ICAO, 1., 1 (a) u. 5., 5 (a).

<sup>478</sup> Air France, Institutional Framework; AEA, 1.

<sup>479</sup> Vgl. ICAO, 1., 1 (a); Air France, Institutional Framework; AEA, 1. u. 2., Item 5.

<sup>480</sup> Air France, Institutional Framework; AEA, 1. u. 2., Item 5.

<sup>481</sup> Air France, Institutional Framework; AEA, 1. u. 2., Item 5.

<sup>482</sup> Mannesmann, 5., 5 (a); Deutsche Telekom, (5), 5 (a), S. 12; EITIRT, 7.; Vodafone, Issue 5, 5 (a).

<sup>483</sup> Air France, Institutional Framework; AEA, 1. u. 2., Item 5; ARD/ZDF, B., Point 5, 5 (a), S. 21.

<sup>484</sup> ARD/ZDF, B., Point 5, 5 (a), S. 21; Air France, Institutional Framework.

die Gerätehersteller sprachen sich für die weitgehende Beibehaltung des bisherigen Systems ohne allumfassende Einflussnahme der Europäischen Gemeinschaft aus, wobei jedoch Gemeinschaftsmaßnahmen zur politischen Unterstützung und Gewährleistung von Rechtssicherheit befürwortet wurden<sup>485</sup>. Andere Kommentatoren, vorrangig aus den Bereichen Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung, forderten eine stärkere politische Kontrolle von Zuweisungs- und Harmonisierungsmaßnahmen der ITU/WRC und CEPT durch die Europäische Gemeinschaft zur Wahrung der Gemeinschaftsinteressen<sup>486</sup>. Positiv wurde die frequenzplanerische Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft in den Bereichen S-PCS und UMTS gesehen<sup>487</sup>. Diese könne Vorbild dafür sein, wie auch in Zukunft politische, juristische und technische Kompetenzen der EG-Institutionen und der Frequenzverwaltungsbehörden zusammengeführt werden könnten<sup>488</sup>.

Viele Kommentatoren befürworteten gleichwohl ein grundsätzlich stärkeres Engagement der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Frequenzpolitik<sup>489</sup>. Insbesondere sollte im Vorfeld von Entscheidungen in der CEPT oder ITU eine bessere Abstimmung der frequenzpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten erfolgen, so dass einheitlich aufgetreten werden könne<sup>490</sup>. Dabei sollten Nicht-EG-Mitglieder einbezogen werden<sup>491</sup>. Im Rahmen dieser Koordination könnten insbesondere auch nicht-technische Fragen, wie soziale und ökonomische Aspekte, beachtet werden<sup>492</sup>. In diesem Zusammenhang wurden auch gemeinsam durch die Mitgliedstaaten der EG vereinbarte politische Initiativen in der ITU und CEPT befürwortet<sup>493</sup>. Daneben könne die Europäische Gemeinschaft die Gemeinschaftspolitik durch eine eigene intensive Mitarbeit in den Gremien der Frequenzverwaltungsorganisationen besser gegenüber der ITU und der CEPT kommunizieren<sup>494</sup>. Einige Beteiligte waren sogar der Ansicht,

<sup>485</sup> GSM Europe, 5.5., 5 (b), S. 8; EITIRT, 7.; ALCATEL, Relationship between EU and CEPT; Mannesmann, 5., 5 (b); ECTEL, B., 5 (b).

<sup>486</sup> EBU, Detailed Comments, 3., Chapter 4, Item 5 (b); CRCA, 22., 2., beide für die Einführung der digitalen Rundfunkübertragung; WinStar, 3., 5 (b), S. 14 f.; ARD/ZDF, B., Point 5, 5 (b), S. 21; IATA, The institutional framework, (b); AEA, 2., Item 5; Air France, Institutional Framework; IARU-EUROCOM, Conclusion; AGZ.

<sup>487</sup> SAP RWG, (5), 5 (a); Nortel, 1., (a).

<sup>488</sup> SAP RWG, (5), 5 (a).

<sup>489</sup> FEI, 5, 5 (c), S. 7 f.; UMTS Forum, E., (5), 5 (c); SAP RWG, (5), 5 (c); Iridium LLC, C., S. 5; EITIRT, 7.; ALCATEL, Relationship between EU and CEPT.

<sup>490</sup> Nokia, B., (5), 5 (b); Siemens, (5), 5 (b); ETNO, (5), 5 (b).

<sup>491</sup> UMTS Forum, E., (5), 5 (c); Vodafone, Issue 5, 5 (b).

<sup>492</sup> SAP RWG, (5), 5 (b).

<sup>493</sup> ETNO, (5), 5 (c).

<sup>494</sup> WinStar, 3., 5 (c), S. 15; SAP RWG, (5), 5 (c); AER, Issue 5.



es sollten feststehende Verfahren gefunden werden, um gemeinsame Standpunkte der EG-Mitgliedstaaten zu frequenzpolitischen Fragen zu erreichen, die dann in die internationalen Frequenzkoordinierungsorganisationen eingebracht werden können<sup>495</sup>.

Nach überwiegender Ansicht der Kommentatoren, insbesondere aus dem Kommunikationssektor und dem Bereich der Gerätehersteller, habe die bisherige Koordinierung der Mitgliedstaaten im Rahmen der CEPT in der ITU und WRC zu guten Ergebnissen geführt<sup>496</sup>. Es sei jedoch dadurch, dass in der ITU /WRC immer häufiger auch politische, wirtschaftliche und strategische Fragen behandelt werden, eine engere Zusammenarbeit zwischen CEPT und EG notwendig, um die Gemeinschaftsinteressen zu wahren<sup>497</sup>. Nach Ansicht weniger Kommentatoren sollten feste Verfahren eingeführt werden, um sicherzustellen, dass EG-Mitglieder die CEPT-Positionen in der ITU und WRC unterstützen<sup>498</sup>. Dadurch könne die EG auf internationalem Gebiet einheitlicher auftreten<sup>499</sup>. Dies wurde von anderen Kommentatoren mit der Begründung abgelehnt, dass die einzelnen Staaten in Fällen, in denen auf Konferenzen Kompromisse gefunden werden müssten, unangemessen eingeschränkt wären<sup>500</sup>.

Viele Kommentatoren forderten, dass die Nutzer von Frequenzen schon im Vorfeld intensiver in Entscheidungsprozesse der CEPT einbezogen werden<sup>501</sup>. Sie äußerten darüber hinaus die Ansicht, die EG solle auf Grund der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung von Frequenzen auch in Handelsgesprächen mit Drittländern verstärkt zu Frequenzfragen Stellung nehmen<sup>502</sup>.

---

<sup>495</sup> FEB, Issue 5, S. 4; WinStar, 3., 5 (c), S. 15; SAP RWG, (5), 5 (c).

<sup>496</sup> GSM Europe, 5.5., 5 (d), S. 9; ECTEL, B., 5 (d); Vodafone, Issue 5, 5 (d); ETP, Point by point answers, (5), 5 (d); Nokia, B., (5), 5 (d).

<sup>497</sup> ECTEL, B., 5 (d); WinStar, 3., 5 (d), S. 15; SAP RWG, (5), 5 (d); GSM Europe, 5.5., 5 (d), S. 9; ETNO, (5), 5 (d); EITIRT, 7.

<sup>498</sup> WinStar, 3., 5 (d), S. 15; EPPA, Issue 5, 5 (d).

<sup>499</sup> WinStar, 3., 5 (d), S. 15.

<sup>500</sup> ICAO, 5., 5 (c) u. (d); auch dagegen: Vodafone, Issue 5, 5 (d).

<sup>501</sup> EPPA, Issue 5, 5 (d); Deutsche Telekom, (5), 5 (d), S. 13; AMARC-Europe, Issue 5; ECTEL, B., 5 (c); EACEM, 3., 3.5.

<sup>502</sup> EPPA, Issue 5, 5 (c); ALCATEL, Relationship between EU and CEPT; ETP, Point by point answers, (5), 5 (c); Motorola, 5 (d).

### III. Bewertung der öffentlichen Anhörung und Schlussfolgerungen für die Frequenzpolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten

#### 1. Inhalt des Grünbuches

Die von der Europäischen Kommission im Grünbuch genannten Ziele einer gemeinschaftlichen Frequenzpolitik<sup>503</sup> sind durchgängig von den allgemeinen Politikvorgaben der Europäischen Gemeinschaft geprägt. Insbesondere sollen durch die Frequenzpolitik der EG der Gemeinsame bzw. der Binnenmarkt gestärkt, wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ziele verfolgt und eine Vereinheitlichung von Rahmenbedingungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erreicht werden. Weiterhin soll das europapolitische Ziel eines einheitlichen Auftretens der Gemeinschaftsmitglieder in internationalen Gremien betrieben werden. Außerdem sollen mit der Frequenzpolitik der EG öffentliche und Gemeinwohlinteressen verfolgt werden.

Die Beschreibung der zunehmenden Bedeutung des Frequenzspektrums erfolgt im Grünbuch ebenfalls unter den Prämissen der vorrangig wirtschaftspolitischen Sichtweise der EG-Politik. Bisher nicht ausreichend geregelte Bereiche werden im Grünbuch zutreffend benannt<sup>504</sup>. Die im Grünbuch zur Frequenzpolitik behandelten Themenbereiche Strategische Planung der Frequenznutzung, Harmonisierung von Frequenzzuweisungen, Frequenzzuteilungen und Genehmigungen, Funkgeräte und Normen sowie institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung werden von den Kommentatoren, wie aus ihren Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung deutlich wurde, tatsächlich als wichtigste frequenzpolitische Problembereiche gesehen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die jeweiligen Themenbereiche sehr breit gewählt wurden und jeweils eine Vielzahl von Aspekten umfassen, die auch im Grünbuch nicht alle abschließend behandelt wurden. Die Fragestellungen zu den einzelnen Themenkomplexen wurden sehr speziell gewählt und beziehen sich insbesondere darauf, auf welchen Gebieten und mit welchen Maßnahmen die Europäische Gemeinschaft verstärkt tätig werden könnte. Die Europäische Kommission war sich bei Erstellung des Grünbuches dessen bewusst und stellte deshalb auch klar, dass die vorgestellten Themenkomplexe und Fragestellungen nicht abschließend und auch weitergehende Kommentare zu möglichen frequenzpolitischen Maß-

<sup>503</sup> Vgl. KOM (1998) 596 endg., S. 3.

<sup>504</sup> Vgl. KOM (1998) 596 endg., S. 14 f.

nahmen erwünscht sind<sup>505</sup>. Beachtenswert ist, dass im Grünbuch zur Frequenzpolitik im Gegensatz zu den meisten Veröffentlichungen anderer Organisationen die Frequenzproblematik nicht nur aus rein technischer Sicht, sondern vor allem auch aus gesellschafts-, wirtschafts- und ordnungspolitischer Sicht behandelt wird.

Im Themenkomplex der strategischen Planung der Frequenznutzung zielt die Fragestellung durch die Europäische Kommission vorrangig auf ein stärkeres Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf europaweite Dienste. Auf dem Gebiet der Harmonisierung von Frequenzzuweisungen werden die Fragestellungen durch die Kommission dagegen eher offen gehalten. Die Europäische Kommission schlägt vor, entweder Gemeinschaftsmaßnahmen zu ergreifen oder lediglich gemeinsame Kriterien aufzustellen, an Hand derer ein Harmonisierungsbedarf festgestellt werden könnte. Des Weiteren fragt sie ergebnisoffen, ob eine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen bestehen sollte oder alternativ freiwillige Lösungen zu bevorzugen sind. Im Themenbereich der Frequenzuteilungen und Genehmigungen fragt die Kommission nach dem vorzugswürdigen Zuteilungsverfahren, insbesondere für europaweite Dienste. Sie zeigt mit ihrer Fragestellung, dass sie auch auf diesem Gebiet Handlungsbedarf auf EG-Ebene sieht. Ausdrücklich werden, besonders bezogen auf europaweite Dienste, der Themenkomplex der Erhebung von Gebühren und Tragung von Verlagerungskosten, die Frage der Trennung von Frequenzuteilung und Genehmigung und die Problematik des Handels mit Frequenzen angesprochen. Im Bereich der Funkgeräte und Normen ergibt sich aus der Fragestellung der Europäischen Kommission, dass sie keinen größeren Handlungsbedarf sieht. Sie verweist auf die RTTE-Richtlinie<sup>506</sup>, die viele bestehende rechtliche Hindernisse gelöst habe. Hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen der Frequenzpolitik sieht die Europäische Kommission in ihrer Fragestellung Handlungsbedarf für die Gemeinschaftspolitik in Bezug auf eine bessere Harmonisierung von Rahmenbedingungen der Frequenzzuweisung sowie eine verbesserte Abstimmung der Positionen der Gemeinschaftsmitglieder in den internationalen Frequenzgremien der CEPT und ITU.

Der Aufruf der Europäischen Kommission zur Diskussion auf Grundlage des Grünbuches zielte auf einen möglichst breit angelegten Meinungsaustausch aller interes-

<sup>505</sup> KOM (1998) 596 endg., S. 19.

<sup>506</sup> Richtlinie 1999/5/EG vom 9. März 1999, ABl. L 91 vom 7. April 1999, S. 10.

sierten Kreise. Insbesondere waren damit neben den staatlichen Stellen die Frequenznutzer gemeint. Im Grünbuch zur Frequenzpolitik wurde bereits angekündigt, dass die Europäische Kommission nach einem Bericht über die Ergebnisse der Anhörung konkrete Gemeinschaftsmaßnahmen auf Grundlage der Konsultation vorschlagen wird.

## 2. Öffentliche Anhörung zum Grünbuch

Das große Interesse am Grünbuch zur Frequenzpolitik und die hohe Anzahl von Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Anhörung zeigen die Bedeutung, die Frequenzfragen durch die Öffentlichkeit beigemessen wird. Aus der breiten Beteiligung an der Anhörung wird deutlich, dass Fragen der Frequenzpolitik direkten Einfluss auf eine große Zahl von privaten, öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen haben. Als Beispiele zu nennen wären dabei die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr, technologischer Fortschritt, Kommunikation, Kultur und öffentliche Sicherheit.

Die Veröffentlichung der Anhörungsbeiträge auf einer frei zugänglichen Webseite im Internet durch die Europäische Kommission schuf eine hohe Transparenz für die interessierte Öffentlichkeit. Diese Praxis ist sehr zu begrüßen und kann als beispielgebend für die zukünftige Nutzung von innovativer Technik in Anhörungsverfahren betrachtet werden.

Ein Großteil der von Frequenznutzern abgegebenen Beiträge stammte aus dem Kommunikationssektor und von den Funkgeräteherstellern. Dies zeigt, dass fast alle Unternehmen, die in diesem Bereich tätig sind, direkt oder indirekt von der Zuteilung von Frequenzen abhängig sind. Die Beteiligten aus diesen Sektoren versuchen auch im Rahmen solcher Anhörungen, wie der zum Grünbuch zur Frequenzpolitik, zu Gunsten ihres Bereiches Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Besonders großes Interesse an der Anhörung zeigten die Betreiber von Satellitensystemen, da sich die von ihnen betriebenen Dienste europaweit erstrecken. Viele Stellungnahmen aus dem Kommunikationssektor und aus der Gruppe der Gerätehersteller wurden von internationalen Interessenverbänden abgegeben.

Weniger Beiträge kamen aus dem Rundfunkbereich. Dieser ist zwar auch wesentlich auf die Bereitstellung von Frequenzen angewiesen. Die meisten Rundfunkanbieter sind jedoch nur national tätig. Deshalb zeigte wahrscheinlich eine Reihe von Frequenznutzern aus diesem Sektor kein Interesse an einer Anhörung mit vorrangig europaweiter Dimension. Dafür spricht auch, dass vorrangig größere Rundfunkanbieter und Interessenverbände Stellungnahmen abgaben.

Aus dem Verkehrssektor war eine im Vergleich zum Kommunikationssektor eher geringe Beteiligung zu verzeichnen. Hier gaben vor allem Unternehmen aus dem Bereich der Luftfahrt, für die die Nutzung von Frequenzen unabdingbar ist, Kommentare ab. Weniger Stellungnahmen gingen aus dem Bereich der Bahnbetreiber und gar keine aus dem Bereich des Straßenverkehrs ein. Dies ist angesichts der zukünftig zu erwartenden Bedeutung von Telematikanwendungen etwas erstaunlich. Auch im Verkehrssektor stammten viele Stellungnahmen von internationalen Interessenverbänden.

Die Resonanz auf das Grünbuch aus dem Bereich Forschung und Entwicklung war eher enttäuschend. Es wurden nur vier Stellungnahmen abgegeben. Dies resultiert wohl daraus, dass die Frequenznutzer aus diesem Bereich keinen großen Handlungsbedarf sehen. So wurde in den abgegebenen Kommentaren vor allem auch die Sicherung des status quo verlangt. Daneben wurden vorrangig spezielle Probleme geschildert.

Die hohe Anzahl von Stellungnahmen europäischer und internationaler Interessenverbände zeigt, dass viele Beteiligte die europaweite Dimension der Frequenzpolitik erkannt und sich entsprechend interessengerecht europaweit organisiert haben, um einheitlich ihre Vorstellungen in die Diskussion einzubringen.

Insgesamt kann die Anhörung als repräsentativ bewertet werden. Aus der Anzahl der aus den jeweiligen Sektoren stammenden Beiträge wird deutlich, welche Nutzergruppen stärker von (europaweiten) frequenzpolitischen Entscheidungen betroffen sind und welche weniger. Wegen der breiten Basis und der insgesamt guten Qualität der Beiträge können die Anforderungen der Frequenznutzergruppen an eine europäische Frequenzpolitik sehr gut bestimmt werden und Grundlage politischer Schluss-

folgerungen sein<sup>507</sup>. Es ist dabei jedoch darauf zu achten, dass den Interessen der verschiedenen Sektoren bei den zu treffenden politischen Entscheidungen gleiche Aufmerksamkeit geschenkt wird.

### 3. Schlussfolgerungen aus der Anhörung zum Grünbuch

#### a) Allgemeines

Grundsätzlich ist anzumerken, dass sich in den verschiedenen Sektoren Kommunikation, Rundfunk, Verkehr, Forschung und Entwicklung sowie der Gruppe der Gerätehersteller die von den einzelnen Gruppenmitgliedern geäußerten Ansichten häufig glichen. Daneben bestanden jedoch zwischen den einzelnen Sektoren teils stark gegensätzliche frequenzpolitische Interessen, die zu Konflikten führen könnten. Die Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik hat gezeigt, dass insbesondere von Seiten der kommerziellen Diensteanbieter ein stetig wachsender Bedarf an Funkfrequenzen besteht. Das vorhandene begrenzte Frequenzangebot reicht nicht mehr aus, um die hohe Nachfrage zu befriedigen. Außerdem wurde deutlich, dass immer mehr frequenznutzende Dienste von Unternehmen auf internationaler Ebene bereitgestellt werden. Dies führt zu einer erhöhten Nachfrage nach international harmonisierten Frequenzen.

#### b) Strategische Planung der Frequenznutzung

Nutzer von Frequenzen fordern für den gesamten Bereich der Frequenzplanung und Frequenzzuweisung vorrangig die Bereitstellung transparenter, objektiver und nicht-diskriminierender Verfahren. Vorgaben für Anforderungen an entsprechende Verwaltungsverfahren könnten nach Ansicht vieler Beteiligter durch Institutionen der Europäischen Gemeinschaft erarbeitet werden. Auch sind die Verfahren in den Mitgliedstaaten nach diesen Anforderungen regelmäßig zu überprüfen. In Betracht zu ziehen ist auch eine normative Festschreibung von Verfahrensregeln auf gemeinschaftlicher Ebene.

---

<sup>507</sup> Ähnlich: Europäische Kommission, Frequenzpolitik: die nächsten Schritte, Ergebnisse der öffentliche Anhörung zum Grünbuch, KOM (1999) 538, S. 11.

Übereinstimmung besteht dahingehend, dass in den Prozess der strategischen Planung der Frequenznutzung und der Frequenzzuweisung die Interessen aller Frequenznutzer der verschiedenen Sektoren und Dienste einbezogen werden müssen. Als Maßnahme für eine bessere Einbeziehung aller Betroffenen werden dabei Anhörungsverfahren mit weitreichenden Beteiligungsrechten für die interessierte Öffentlichkeit genannt. Weiterhin wird im Rahmen der strategischen Planung der Frequenznutzung die Schaffung von beratenden Gremien mit Vertretern aus dem Kreis der Frequenznutzer vorgeschlagen, wobei alle Sektoren und Dienste ausgewogen vertreten sein müssen.

Die EG sollte ihr politisches Gewicht besser in die CEPT und die ITU einbringen. Die EG und ihre Mitgliedstaaten sollten insbesondere stärker auf Tendenzen einwirken, die zu einer einseitigen Bevorzugung kommerzieller Frequenznutzer bei Entscheidungen der CEPT und ITU führen. Eine zusätzliche Entscheidungsinstanz auf EG-Ebene wird überwiegend abgelehnt. Denkbar sind jedoch EG-Rechtsakte zur einheitlichen Umsetzung von Entscheidungen der CEPT und ITU in den EG-Mitgliedstaaten.

Zur Auflösung des Widerstreites zwischen den Zielen, einerseits neue Dienste im Verbraucherinteresse einzuführen und andererseits die öffentlichen Interessen zu wahren, sind konkrete politische Vorgaben durch die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten erforderlich. Diese Vorgaben müssen zum Ziel haben, einen gerechten und angemessenen Ausgleich aller Nutzerinteressen zu erreichen. Das öffentliche Interesse an der Nutzung von Frequenzen ist zu wahren. Zu beachten ist dabei, dass auch die öffentliche Nutzung von Frequenzen effizient sein muss. Soweit das öffentliche Interesse die Freigabe entsprechend genutzter Frequenzen erlaubt, sind diese anderen Nutzungen zuzuführen.

Schon im Rahmen der strategischen Planung der Frequenznutzung ist Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten. Die Informationen über Verfahrensabläufe und Frequenzzuweisungen, -zuteilungen sowie Genehmigungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sollten dazu einfacher zugänglich sein. Insbesondere mangelt es bisher an der erforderlichen Transparenz, der ausreichenden öffentlichen Bereitstellung und der Detailliertheit der entsprechenden Informationen. Die von



den nationalen Behörden bereitzustellenden Informationen sollten daher durch die CEPT vernetzt und in transparenter Form mit genügender Detailliertheit öffentlich, vorzugsweise im Internet, verfügbar gemacht werden. Ausdrücklich wird die umfassende Bereitstellung der Frequenzbereichszuweisungstabellen gefordert. Zu beachten sind dabei jedoch wettbewerbsrelevante und sicherheitspolitische Geheimhaltungsinteressen.

Die Nutzung von Frequenzen durch bestimmte Dienste ist in festen Zeitintervallen auf ihre Effektivität hin zu überprüfen. Gegebenenfalls sind Frequenzbereiche neu aufzuteilen oder Nutzungen durch andere, effektivere zu ersetzen. Dabei sind viel genutzte Dienste nicht abzuschalten. Auch ist für bestehende Nutzungen ein hohes Schutzbedürfnis aus Vertrauensgesichtspunkten anzusetzen. Entsprechende Neuaufteilungs- und Substitutionsentscheidungen sollten weiterhin durch die nationalen Behörden getroffen werden, wobei die EG koordinierend tätig werden könnte. Die Nutzung frei gewordener Frequenzen sollte vorrangig entweder durch neue Dienste und Technologien oder durch europaweite Dienste erfolgen. Die Nachnutzung von durch die Digitalisierung freiwerdenden Frequenzen ist heftig umstritten. Ebenfalls strittig ist, ob für die Umstellung von analogen auf digitale Rundfunkdienste ein fester Umstellungszeitpunkt festgelegt werden sollte oder ein Übergangszeitraum gewährt wird. Als Alternative zur Substitution von Frequenzen ist immer die Mehrfachnutzung von Frequenzbereichen durch verschiedene Nutzer (spectrum sharing) zu prüfen.

#### c) Harmonisierung von Frequenzzuweisungen

Die Vorteile einer europaweiten bzw. globalen Harmonisierung von Funkfrequenzen sind unumstritten. Insbesondere europaweite oder weltweite Dienste sind auf harmonisierte Frequenzen angewiesen. Es besteht unter den Frequenznutzern jedoch keine Einigkeit darüber, ob eine größtmögliche Harmonisierung erreicht oder diese nur soweit wie erforderlich vorgenommen werden sollte. Jedenfalls ist ein Verfahren zur Feststellung, ob Harmonisierungsbedarf für bestimmte Funkanwendungen besteht, zu schaffen. Dieses ist transparent, offen, objektiv und nichtdiskriminierend zu gestalten. Im Verfahren sind die Interessen aller derzeitigen und potentiellen Frequenznutzer ausreichend zu berücksichtigen. Die Beteiligten sind schon frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Eine Bevorzugung bestimmter Dienste bei der



Harmonisierung der Frequenzzuweisung oder bei konkurrierenden Frequenzforderungen ist zu vermeiden.

Allgemeingültige Kriterien, wann eine Harmonisierung erfolgen sollte, sind nur schwer aufzustellen. Im Interesse der Anbieter europa- und weltweiter Dienste und der Geräteindustrie sollte jedoch ein hohes Maß an Rechtssicherheit hinsichtlich der Harmonisierung der Frequenzzuweisungen gewährleistet werden, um diesen Investitionsentscheidungen zu erleichtern. Es sollten feste Kriterien dazu aufgestellt werden, in welchen Fällen die Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen zu prüfen ist. Auf dieser Grundlage wäre dann unter der Prämisse der Effizienz der Frequenznutzung eine Fall-zu-Fall-Entscheidung zu treffen.

Ein ausreichender Ausgleich zwischen den öffentlichen Interessen einer- und den Forderungen kommerzieller Frequenznutzer andererseits ist im System der CEPT und ITU bisher nicht immer gegeben. Insofern sind auch in Harmonisierungsfragen weitergehende politische Entscheidungen, unter Umständen auch durch die Europäische Gemeinschaft, erforderlich, insbesondere um eine ausreichende Berücksichtigung öffentlicher Interessen zu gewährleisten.

Bei der Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen sind nationale Unterschiede in der Frequenznutzung und die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten auf nationaler Ebene zu berücksichtigen. Daher sollte ein Gleichgewicht zwischen entsprechenden Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene angestrebt werden. Für europa- oder weltweite Dienste sollten verstärkt Frequenzen bereitgestellt werden, wobei jedoch ein ausgeglichenes Verhältnis zum nationalen oder lokalen Frequenzbedarf gewahrt bleiben muss.

Harmonisierungsmaßnahmen, die nicht zwangsläufig im Gemeinschaftsinteresse erforderlich sind, sollten weiterhin vorrangig im Rahmen von ITU und CEPT durchgeführt werden. Die EG muss jedoch die Erfordernisse der Gemeinschaftspolitik rechtzeitig und klar auf politischer Ebene formulieren, um entsprechende technische Lösungen im Kontext der CEPT und ITU zu erreichen. Insbesondere sollte die Europäische Gemeinschaft im Vorfeld von Entscheidungen der CEPT oder ITU auch unter Einbeziehung von Nicht-EG-Mitgliedern stärker koordinierend tätig werden.

Umstritten ist, ob die Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen der CEPT, die nicht unbedingt im Interesse der Gemeinschaftspolitik erforderlich sind, in den Mitgliedstaaten der EG weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen sollte. Die Bereitstellung grenzüberschreitend harmonisierter Frequenzen und die strikte Umsetzung von Harmonisierungsentscheidungen der CEPT liegen vor allem im Interesse der Diensteanbieter, der Gerätehersteller und der Nutzer länderübergreifender Dienste. Die EG sollte zumindest verstärkt auf die Umsetzung von Entscheidungen der CEPT in ihren Mitgliedstaaten hinwirken.

Informationen über das Verfahren und den Stand der Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen in den einzelnen CEPT-Mitgliedstaaten sollten von einer zentralen Stelle gesammelt und öffentlich zugänglich gemacht werden. Diese Stelle könnte für die EG-Mitglieder eine Behörde der EG sein.

#### d) Frequenzzuteilungen und Genehmigungen

Die Frequenzzuteilung und die Genehmigung von Diensten sollten weiterhin auf nationaler Ebene erfolgen, da nur so ausreichend den unterschiedlichen regionalen und lokalen Bedürfnissen der Frequenznutzer entsprochen werden kann. Die Anbieter staatenübergreifender Dienste, wie die Betreiber von Satellitensystemen, fordern jedoch zum Teil für ihren Bereich gemeinschaftsweit einheitliche Genehmigungs- und Frequenzzuteilungsmechanismen. Anzustreben ist daher zumindest eine Angleichung der Zuteilungs- und Genehmigungsverfahren und -bedingungen. Dies brächte auch Vorteile für den Gemeinschaftsmarkt für Funkgeräte. Die nationalen Regeln für die Frequenzzuteilung sollten für alle Interessenten in transparenter Form zugänglich sein.

Bei der Zuteilung von Frequenzen und der Erhebung von Nutzungsentgelten müssen auch im Interesse der Rechtssicherheit zumindest objektive, nichtdiskriminierende und transparente Bedingungen und Verfahren herrschen. Frequenznutzer mit ähnlichen Merkmalen sind weitestgehend gleich zu behandeln. Eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Sektoren muss sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Anbieter europaweiter Dienste dürfen gegenüber Anbietern nationaler Dienste nicht benachteiligt werden. Durch die Regulierungsbehörden müssen geeignete

Maßnahmen ergriffen werden, um ausgewogene Entscheidungen zwischen kommerziellen und politischen, sozialen, kulturellen und öffentlichen Interessen bei der Zuteilung von Frequenzen und der Erhebung von Entgelten sicherzustellen. Die politischen Ziele im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse an der Nutzung bestimmter Frequenzbereiche müssen ausreichend klar definiert und entsprechend berücksichtigt werden. Dazu könnten auch Grundsätze für die nationale Frequenzzuteilung und die Erhebung von Frequenznutzungsentgelten auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.

Die Frage nach dem effizientesten Zuteilungsmechanismus und die Problematik der möglichen Erhebung von Frequenznutzungsentgelten sind äußerst umstritten. Der Großteil der Beteiligten ist der Ansicht, dass es nahezu unmöglich ist, ein fest zu definierendes effektivstes Zuteilungsverfahren zu schaffen. Die Diskussion über die Definition der Effizienz der Frequenznutzung und die Möglichkeiten zu ihrer Erhöhung sollte trotzdem fortgesetzt werden. Die Erhebung von Gebühren zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der staatlichen Behörden wird akzeptiert. Stark umstritten ist aber die Erhebung von Entgelten als Mittel zur Sicherstellung und Erhöhung der Effizienz der Frequenznutzung. Sollten Entgelte erhoben werden, ist dabei ein administratives Zuteilungsverfahren mit einem festgelegten Preisfindungsmechanismus der reinen Auktion vorzuziehen. Es ist ein geeignetes Verfahren anzuwenden, das den wirtschaftlichen Wert des Frequenzspektrums angemessen berücksichtigt. Exzessive Entgelte sind grundsätzlich zu vermeiden. Vereinnahmte Gelder sollten vorrangig zweckgebunden zur Verbesserung der Effizienz der Frequenznutzung, z. B. zur Finanzierung der Nutzungsverlagerung bei Frequenzen, verwendet werden und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen. Bei der Einführung marktorientierter Mechanismen ist sicherzustellen, dass weiterhin ausreichend Frequenzen für nicht-kommerzielle Zwecke zur Verfügung stehen. Für Dienste im öffentlichen Interesse sind dabei keine oder niedrigere Entgelte zu fordern.

Die mögliche Trennung der Lizenzierung von der Frequenzzuteilung ist zwischen den Frequenznutzern ebenfalls umstritten. Die vorgeschlagenen Möglichkeiten reichen von einer strikten Trennung, da für die Lizenz auch von der Frequenzzuteilung unabhängige Anforderungen denkbar sind, über eine Abschaffung der Lizenzierung für

bestimmte Dienste bis hin zur Schaffung eines einheitlichen Genehmigungs- und Zuteilungsverfahrens, da eine Lizenz ohne Frequenz wertlos sei.

Auch hinsichtlich der Frage, ob ein Handel mit Frequenzen zugelassen werden sollte, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Für einen solchen Sekundärmarkt für Frequenzen wird die Erhöhung der Effizienz der Nutzung des Frequenzspektrums vorgebracht. Als Gründe dagegen werden die Gefahr eines spekulativen Frequenzhandels, die Stärkung finanzkräftiger Unternehmen und Erschwernisse für die Einführung neuer Dienste genannt. Zumindest müssten für den Fall, dass ein Handel mit Frequenzen zugelassen wird, geeignete Sicherheitsvorkehrungen gegen ein spekulatives Handeln von Marktteilnehmern getroffen werden.

#### e) Funkgeräte und Normen

Im Bereich der Funkgeräte und Normen sollte die Zusammenarbeit zwischen den Frequenzverwaltungsstellen und den Normungsinstitutionen (insb. ETSI) noch weiter verbessert werden. Insbesondere sollten die Funkgeräteindustrie und die Frequenznutzerorganisationen stärker als bisher in entsprechende Abstimmungsprozesse einbezogen werden. Die EG sollte verstärkt Einfluss auf diesen Bereich nehmen. Die Nutzung von Frequenzen sollte möglichst technologieneutral ausgestaltet sein. Etwaige Normungen sollten durch die Industrie selbst vorgenommen werden. Zur Sicherstellung der Interoperabilität sind jedoch bei einigen Diensten auch staatliche Normungsmaßnahmen erforderlich. Eine weitere Harmonisierung der Frequenzzuweisung ist im Interesse der Gerätehersteller anzustreben.

#### f) Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung

Der bestehende internationale institutionelle Rahmen für die Frequenzkoordinierung in Europa aus CEPT und ITU/WRC sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Schon aus praktischen Gründen müssen Frequenzzuweisungs- und Harmonisierungsmaßnahmen europaweit und global koordiniert werden. Die Schaffung einer zusätzlichen Frequenzkoordinierungsbehörde auf EG-Ebene erscheint daher wenig sinnvoll. Notwendig ist jedoch eine größere Transparenz bei Entscheidungsabläufen in diesen Institutionen. Daneben sind die Frequenznutzer stärker in die Entscheidungsprozesse

se von CEPT und ITU/WRC einzubinden. Um sicherzustellen, dass in den Internationalen Organisationen keine einseitige Bevorzugung der kommerziellen Frequenznutzer erfolgt, sind die Mitgliedstaaten und die EG gehalten, auf diese Institutionen dahingehend einzuwirken, dass eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Nutzergruppen stattfindet. Insbesondere ist eine Bevorzugung des Telekommunikationssektors zukünftig zu vermeiden.

Die Entscheidungen von CEPT und ITU/WRC in Frequenzfragen sollten in Zukunft nicht nur rein technisch, sondern stärker politisch geprägt sein. Dabei sollten nichtkommerzielle, öffentliche und kulturelle Belange wirksamer berücksichtigt werden. Die Europäische Gemeinschaft müsste größeren politischen Einfluss auf die Zuweisungs- und Harmonisierungsmaßnahmen in der CEPT und ITU/WRC nehmen, um die Gemeinschaftsinteressen besser zu wahren.

Auf EG-Ebene ist der erfolgreiche Weg, der mit der Bündelung der politischen, juristischen und technischen Kompetenz der EG-Behörden, der nationalen Frequenzverwaltungsbehörden und der Frequenznutzer in den Bereichen UMTS und S-PCS beschritten worden ist, fortzuführen. Die Zusammenarbeit ist auszubauen. Die verschiedenen Interessengruppen sind frühzeitig einzubeziehen.

Im Vorfeld von frequenzpolitischen Entscheidungen der CEPT und ITU/WRC sind die Positionen der Mitgliedstaaten, auch unter Einbeziehung von Nicht-EG-Mitgliedern, vor allem auch unter Beachtung von nichttechnischen Aspekten besser abzustimmen. Möglich wären auch gemeinsame Initiativen der EG-Mitgliedstaaten in der CEPT und ITU/WRC. Verfahren zur verpflichtenden Vertretung gemeinsamer Standpunkte der EG-Mitgliedstaaten in der CEPT und ITU/WRC werden abgelehnt, da damit die nationalen und lokalen Bedürfnisse der einzelnen Staaten nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Die Europäische Gemeinschaft sollte durch eigene Mitarbeit in den Gremien der internationalen Frequenzverwaltungsbehörden die Anforderungen der Gemeinschaftspolitik in einem höheren Maße diesen Institutionen gegenüber geltend machen.

Die Zusammenarbeit von EG und CEPT zur Vorbereitung von Entscheidungen der ITU/WRC sollte verbessert werden, um die Gemeinschaftsinteressen auch bei Ent-

scheidungen der ITU/WRC zu wahren. Die EG sollte insbesondere politische, wirtschaftliche und strategische Fragen aufwerfen und sicherstellen, dass die sich daraus ergebenden Problemkreise ausreichend bei den technischen Entscheidungen der ITU/WRC beachtet werden. Bindende Regelungen, wonach EG-Mitglieder die CEPT-Positionen in der ITU/WRC unterstützen müssen, sind nicht vorzusehen, da unangemessene Einschränkungen bestünden, wenn bei den Verhandlungen in der ITU/WRC Kompromisse gefunden werden müssen. Die Europäische Gemeinschaft sollte in Zukunft bei Handelsgesprächen mit Drittländern, z. B. im Rahmen der WTO, verstärkt auch zu Frequenzfragen Stellung nehmen.

## **F. Der neue EG-Rechtsrahmen für die Kommunikations- und Frequenzpolitik**

### **I. Überblick**

1. Durch die Kommission angekündigte „nächste Schritte“ als Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch

Die öffentliche Anhörung zum Grünbuch für Frequenzpolitik war zu einem wichtigen Teil Grundlage des neuen Rechtsrahmens für die Kommunikations- und Frequenzpolitik. Als Schlussfolgerung aus den Ergebnissen dieser öffentlichen Anhörung zum Grünbuch schlug die Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Frequenzpolitik: die nächsten Schritte“ vom 10. November 1999<sup>508</sup> Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene vor, um die Rahmenbedingungen für die Frequenzpolitik zu verbessern.

- a) Integration der Frequenzpolitik in die Gemeinschaftspolitik

Zur Behandlung frequenzpolitischer Fragen auf Gemeinschaftsebene<sup>509</sup> schlug die Kommission die Einsetzung einer „Frequenzpolitischen Expertengruppe“ (SPEG) vor, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die für die verschiedenen frequenznutzenden Sektoren zuständig sind, sowie aus Vertretern der Sektoren selbst zusammensetzen sollte. Auch die CEPT sollte in dieser Expertengruppe vertreten sein, um auf dem Gebiet der Frequenzverwaltung beratend tätig zu werden. Die „Frequenzpolitische Expertengruppe“ sollte die Kommission zu marktpolitischen, technischen und sonstigen Entwicklungen im Bereich der Frequenzpolitik beraten und Stellungnahmen zum Harmonisierungsbedarf bei der Frequenznutzung abgeben. Die CEPT sollte insoweit von der Kommission mit der Vereinbarung technischer Maßnahmen zur Harmonisierung von Frequenznutzungen beauftragt werden.

---

<sup>508</sup> KOM (1999) 538.

<sup>509</sup> Vgl. zum Folgenden: KOM (1999) 538, S. 16 ff.



Im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft sah die Kommission vor, einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vorzulegen, der die Harmonisierung der Frequenznutzung vorsieht, soweit diese zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in den Bereichen Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung erforderlich ist. Diese Entscheidung sollte im Gegensatz zur bisherigen Praxis getrennter Rechtsvorschriften für jeden Verwendungszweck<sup>510</sup> einen allgemeinen rechtlichen Rahmen für die Behandlung frequenzpolitischer Fragen in der Gemeinschaft bieten. Des Weiteren könnten nach Auffassung der Kommission Gemeinschaftsempfehlungen über die vorzugswürdige Praxis bei der Frequenzzuteilung und hinsichtlich der Einschätzung des „Wertes“ von Frequenzen ausgesprochen werden.

Die Kommission empfahl außerdem eine Änderung der Genehmigungsrichtlinie<sup>511</sup> dahingehend, dass den Mitgliedstaaten der Erlass von Vorschriften erlaubt wird, welche zur Förderung einer effizienten Frequenznutzung den Weiterverkauf von Frequenzen ermöglichen. Sie kündigte jedoch diesbezüglich auch eine Prüfung an, inwieweit Schutzvorschriften im Gemeinschaftsinteresse notwendig sind. Ferner schlug die Kommission eine Überprüfung der Genehmigungsrichtlinie daraufhin vor, ob und in welchem Umfang Allgemeingenehmigungen an die Stelle von Einzelgenehmigungen treten können.

In der vorgeschlagenen Entscheidung zur Harmonisierung der Frequenznutzung sollte nach Ansicht der Kommission eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung grundlegender Informationen über die Nutzung des Frequenzspektrums über die Bereiche des Mobilfunks und der privaten Kommunikation hinaus festgeschrieben werden. Nach Ansicht der Kommission wäre dabei jedoch noch zu klären, wo die Grenze zwischen der Sicherstellung des Schutzes vertraulicher Geschäftsinformationen und einem Höchstmaß an Transparenz zu ziehen sei. Für die Vorlage der Informationen sei ein einheitliches Gemeinschaftsformat zu schaffen, um die Vergleichbarkeit der auf nationaler Ebene gesammelten Informationen zu gewährleisten.

---

<sup>510</sup> Vgl. dazu z. B. die S-PCS-Entscheidung, ABl. L 195 vom 23. April 1997, S. 4 und die UMTS-Entscheidung, ABl. L 17 vom 22. Januar 1999, S. 1.

<sup>511</sup> Richtlinie 97/13/EG vom 10. April 1997, ABl. L 117 vom 7. Mai 1997, S. 15.

b) Wahrung der Gemeinschaftsinteressen auf internationaler Ebene

Zur Wahrung der Interessen der EG auf internationaler Ebene<sup>512</sup> sah die Kommission im Ergebnis der Anhörung zum Grünbuch vor, dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie einer breiten Öffentlichkeit über die Ergebnisse jeder Weltfunkkonferenz (WRC) sowie über die Themen der jeweils nächsten Sitzung der Konferenz zu berichten. Damit wollte die Kommission für die Zukunft erreichen, dass alle Betroffenen an den vorbereitenden Arbeiten im Hinblick auf die Sitzungen der WRC ausreichend beteiligt werden. Weiterhin beabsichtigte sie, über die im Voraus festgelegten Standpunkte der Gemeinschaft zu berichten. Dazu wollte die Kommission die Möglichkeit erhalten, den Rat aufzufordern, diese Standpunkte zu bestätigen, um die erforderliche politische Unterstützung zu erlangen. Die Kommission wollte mit dem neuen Rechtsrahmen die Befugnis erhalten, die CEPT zu beauftragen, für die WRC gemeinsame europäische Vorschläge zu Problemen zu entwickeln, die für die Durchführung der Gemeinschaftspolitik auf internationaler Ebene von Bedeutung sind.

Zur Wahrung der handelspolitischen Gemeinschaftsinteressen auf internationaler Ebene schlug die Kommission vor, die Industrie zu Problemen zu konsultieren, die im Zusammenhang mit einem angestrebten Zugang zu Kommunikationsmärkten in Drittländern entstehen. Die Kommission wollte außerdem noch eine nähere Klärung erreichen, wie die von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der WTO für den Bereich der Telekommunikationsdienste zugesagte objektive, rechtzeitige, transparente und nichtdiskriminierende Durchführung von Frequenzzuweisungsverfahren<sup>513</sup> angesichts verschiedener nationaler Marktzugangskonzepte praktisch umgesetzt werden kann.

c) Verbesserung der Frequenzverwaltung durch die CEPT

Die Kommission beabsichtigte im Ergebnis der Anhörung zum Grünbuch in Zusammenarbeit mit der CEPT zu prüfen, ob politische und rechtliche Verpflichtungen hinsichtlich der langfristigen strategischen Planung der Frequenznutzung durch die Europäische Gemeinschaft für ihre Mitgliedstaaten festgesetzt werden sollten<sup>514</sup>. Dazu

<sup>512</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1999) 538, S. 19 f.

<sup>513</sup> Vgl. dazu oben, C. IV. 2.

<sup>514</sup> Vgl. zum Folgenden KOM (1999) 538, S. 20 f.

schlug die Kommission vor, die Umsetzung von Maßnahmen der CEPT auf Grund von Anforderungen der EG für die Mitgliedstaaten im Rahmen der vorgeschlagenen Frequenzentscheidung verbindlich vorzuschreiben. Die Kommission äußerte die Absicht, in Zusammenarbeit mit der CEPT zukünftig noch weiter reichende Konsultationen durchzuführen und Initiativen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass im Rahmen der WRC die Interessen aller Nutzergruppen und aller europäischen Länder Berücksichtigung finden.

## 2. Der Kommunikationsbericht 1999

Weitere Grundlage des neuen Rechtsrahmens für die Kommunikations- und Frequenzpolitik war die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Ministerrat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht 1999“<sup>515</sup>. Dieser Kommunikationsbericht 1999 (Review 99) erschien zeitgleich mit der Mitteilung „Frequenzpolitik: die nächsten Schritte, Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch“ am 10. November 1999. Er stellt das Ergebnis eines mehrjährigen Konsultationsprozesses dar und bezieht so u. a. auch die Resultate der Anhörung zum Grünbuch über die Frequenzpolitik mit ein<sup>516</sup>. Der Kommunikationsbericht 1999 formuliert Ziele und Leitprinzipien des zukünftigen Rechtsrahmens und gibt die Vorstellungen der Kommission zur zukünftigen Form des Rahmens wieder<sup>517</sup>. Als politische Ziele für einen zukünftigen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und -dienste nennt die Kommission dabei folgende Punkte<sup>518</sup>:

- Ein offener und wettbewerbsorientierter europäischer Markt für Kommunikationsdienste soll im Interesse von Verbrauchern und Unternehmen gefördert werden. Dazu soll u. a. die Bereitstellung vielfältiger innovativer Dienste er-

<sup>515</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Ministerrat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht 1999“ KOM (1999) 539.

<sup>516</sup> Scherer, CR 2000, S. 35 (43).

<sup>517</sup> Vgl. dazu ausführlich Huber/von Mayerhofen, MMR 1999, S. 593 (593 ff.); Bartosch, EuZW 2000, S. 389 (389 ff.).

<sup>518</sup> Vgl. dazu KOM (1999) 539, S. 12 ff.

möglichst und sichergestellt werden, dass keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten<sup>519</sup>.

- Den Anforderungen, Bedürfnissen und Interessen des „europäischen Bürgers“ im Hinblick auf die Kommunikationspolitik soll so weit wie möglich Rechnung getragen werden.
- Der Europäische Binnenmarkt soll in einem sich verändernden Umfeld der Kommunikationsinfrastrukturen und -dienste weiter gefestigt werden. Bestehende Hindernisse bei der Bereitstellung von Kommunikationsnetzen und -diensten auf europäischer Ebene sollen beseitigt werden. Weiterhin soll eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten garantiert werden. Außerdem soll eine effektive Verwaltung von knappen Ressourcen, insbesondere von Funkfrequenzen, gewährleistet werden. Daneben sollen der Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze und die Interoperabilität europaweiter Dienste gefördert werden.
- Die Interessen der Gemeinschaft sollen auch in Zukunft bei internationalen Verhandlungen in Bezug auf den Kommunikationssektor gewahrt werden.

Als Grundsätze, auf denen ein regulatorisches Eingreifen der Europäischen Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten beruhen soll, nennt die Kommission<sup>520</sup>:

- Die Regulierung des Telekommunikationsmarktes sollte auf den beschriebenen politischen Zielen basieren, das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit stärken, die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sowie zum Erreichen von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen führen.
- Der regulierende Eingriff sollte auf ein zum Erreichen dieser politischen Ziele erforderliches Minimum beschränkt bleiben.
- Die Rechtssicherheit im dynamischen Markt der Kommunikation sollte erhöht werden.
- Die Regulierung sollte technologieneutral erfolgen.
- Die Regulierung kann global, national oder regional erfolgen. Sie sollte jedoch so nahe wie möglich bei den zu regulierenden Aktivitäten durchgesetzt werden.

<sup>519</sup> Zur Innovationsoffenheit vgl. Scherer, CR 2000, S. 35 (44).

<sup>520</sup> Vgl. dazu KOM (1999) 539, S. 14 ff.

Die Struktur des zukünftigen Rechtsrahmens für die Telekommunikationsinfrastruktur und die zugehörigen Dienste sollte nach den Vorstellungen der Kommission drei wesentliche Elemente umfassen: verbindliche kommunikationssektorspezifische Rechtsvorschriften, ergänzende unverbindliche sektorspezifische Rechtsvorschriften und das allgemeine Wettbewerbsrecht<sup>521</sup>.

Die vorgesehenen verbindlichen Gemeinschaftsmaßnahmen setzten sich dabei aus einer neuen Rahmenrichtlinie auf der Basis der genannten Regulierungsgrundsätze und aus vier spezifischen Richtlinien gemäß Art. 95 EGV

- über Genehmigungen einschließlich der Regeln über die wirksame Verwaltung knapper Ressourcen und den Zugang dazu,
- über die Erbringung des Universaldienstes,
- über Zugang und Zusammenschaltung sowie
- über Datenschutz und Schutz der Privatsphäre im Telekommunikationssektor

zusammen.

Daneben sollten die geltenden, nach Art. 86 Abs. 3 EGV erlassenen, verschiedenen Liberalisierungsrichtlinien<sup>522</sup> von einer einheitlichen Richtlinie abgelöst werden. Mit diesen Vorschlägen der Kommission, die mit einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der geltenden Rechtsvorschriften einhergehen, sollte eine wesentliche Vereinfachung und Konsolidierung des geltenden Gemeinschaftsrechts erreicht werden.

Neben diese Richtlinien sollten ergänzend unverbindliche sektorspezifische Maßnahmen, wie z. B. Leitlinien und Empfehlungen der Kommission oder der nationalen Regulierungsbehörden treten. Diese unverbindlichen Maßnahmen sind nach Ansicht der Kommission sehr flexibel und können auf die sich verändernden Bedürfnisse des Kommunikationsdienstleistungsmarktes zugeschnitten werden<sup>523</sup>.

Weiterhin äußerte die Kommission im Kommunikationsbericht 1999 die Absicht, das Wettbewerbsrecht auf dem Gebiet der Telekommunikationsdienstleistungen weiterzuentwickeln und dazu vorerst die Überwachung der Branche zu verstärken, um den Wettbewerb auch dann sicherzustellen, wenn sektorspezifische Regeln gelockert werden.

<sup>521</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden KOM (1999) 539, S. 17 ff.

<sup>522</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. a) u. e).

<sup>523</sup> Vgl. dazu Bartosch, EuZW 2000, S. 389 (391).

Durch die Kommission wurden im weiteren Text des Kommunikationsberichts 1999 spezifische Änderungsvorschläge u. a. zu den Bereichen Genehmigungen, Verwaltung des Frequenzspektrums, Benutzer- und Verbraucherinteressen, spezifische Wettbewerbsfragen und institutionelle Fragen unterbreitet<sup>524</sup>.

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Kommunikationsberichtes 1999 fand eine öffentliche Anhörung statt. Im Rahmen dieser Anhörung wurden mehr als 200 Stellungnahmen von interessierten Einrichtungen und Personen abgegeben<sup>525</sup>. Des Weiteren wurde am 25. und 26. Januar 2000 von der Kommission ein öffentliches mündliches Hearing veranstaltet, an dem mehr als 500 Personen teilnahmen. Über die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 veröffentlichte die Kommission mit Datum vom 26. April 2000 eine Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die breite Öffentlichkeit<sup>526</sup>. Diese Mitteilung enthielt ebenfalls Schlussfolgerungen im Hinblick auf den neuen Rechtsrahmen. Hinsichtlich der im Kommunikationsbericht 1999 aufgeworfenen Problemkreise mit Bezug zu frequenzpolitischen Fragen stimmen die Stellungnahmen der Kommentatoren gemäß der Mitteilung der Kommission über die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung weitestgehend mit denen zum Grünbuch zur Frequenzpolitik überein<sup>527</sup>. Gemäß ihrer Mitteilung zog die Kommission in Bezug auf den zukünftigen Rechtsrahmen nachstehende Schlussfolgerungen für frequenzpolitische Fragen aus dem Ergebnis der öffentlichen Anhörung<sup>528</sup>:

- Die Kommission wird für den neuen Rechtsrahmen vorschlagen, die im Kommunikationsbericht 1999 beschriebenen Ziele und Prinzipien zu integrieren und die nationalen Regulierungsbehörden zu Entscheidungen auf deren Basis zu verpflichten.
- Der neue Rechtsrahmen soll die gesamte Kommunikationsinfrastruktur und alle zugehörigen Dienste umfassen, wobei nur die Übertragung von Diensten, nicht jedoch deren Inhalt erfasst wird.

<sup>524</sup> Vgl. KOM (1999) 539, S. 23 ff.

<sup>525</sup> Vgl. zu den einzelnen Stellungnahmen: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/comments/comments.html>.

<sup>526</sup> Mitteilung der Kommission, Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen, KOM (2000) 239 endg.

<sup>527</sup> Vgl. dazu KOM (2000) 239 endg., S. 8 ff.

<sup>528</sup> Vgl. dazu KOM (2000) 239 endg., S. 23 ff.

- Die benötigte Flexibilität soll durch die verstärkte Verwendung von Empfehlungen und Leitlinien gestärkt werden.
- Der neue Rechtsrahmen wird nach dem Vorschlag der Kommission auch Regeln für die Verwaltung knapper Ressourcen durch die nationalen Regulierungsbehörden, wie Funkfrequenzen, festlegen.
- Den Mitgliedstaaten soll es weiterhin freigestellt bleiben, Versteigerungen und andere Preisfestsetzungsmechanismen für die Zuteilung von Frequenzen zu benutzen.
- Die Kommission schlägt vor, die Einführung des Weiterverkaufs von Funkfrequenzen durch die Mitgliedstaaten zu erlauben, dies aber nicht vorzuschreiben. In den neuen Rechtsrahmen sollen jedoch geeignete ordnungspolitische Sicherheitsbestimmungen aufgenommen werden. Insbesondere soll vorgeschrieben werden, dass die Transaktionen der Aufsicht der nationalen Regulierungsbehörde unterliegen.
- Die Kommission schlägt vor, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, grundsätzlich Allgemeingenehmigungen für alle Kommunikationsdienste und -netze zu verwenden. Soweit ein rechtfertigendes Bedürfnis besteht, werden einzelnen Beteiligten spezifische Rechte zur Frequenznutzung durch Einzelzuteilung eingeräumt. In Bereichen, in denen im Rahmen der CEPT Frequenzbänder harmonisiert oder gemeinsame Auswahlkriterien und -verfahren festgelegt worden sind, soll durch den neuen Rechtsrahmen sichergestellt werden, dass die Frequenzzuteilungsentscheidung auf nationaler Ebene nicht zusätzliche Bedingungen enthält, die die Bereitstellung der Dienste einschränken oder verzögern. Die Kommission möchte eine Trennung der Allgemeingenehmigung für Dienste von der Zuteilung von Frequenzen. Demzufolge sollen auch die jeweiligen Bedingungen für Genehmigung und Frequenzzuteilung strikt getrennt werden. Die Kommission wird daher eine Maximalliste von möglichen Bedingungen, die im Rahmen von Genehmigungen gestellt werden dürfen, aufstellen. Diese Liste soll auf die absolut notwendigen Bedingungen beschränkt werden.
- Die Kommission schlägt weiterhin vor, hinsichtlich der Gebühren für Genehmigungen im neuen Rechtsrahmen das Prinzip, dass durch diese nur die gerechtfertigten und relevanten Verwaltungskosten gedeckt werden sollen, zu stärken. Gleichzeitig möchte die Kommission sicherstellen, dass die Kosten



der Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörden ausreichend durch die eingehenden Mittel gedeckt werden. Es sollen Instrumente wie Leitlinien zum Benchmarking der Gebührenhöhe unterstützt werden, die zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Genehmigungsgebühren in der EG beitragen.

- Die Kommission hat die Absicht, die Errichtung eines Kommunikationsausschusses und einer hochrangigen Kommunikationsgruppe vorzuschlagen, wobei die Aufgaben dieser Einrichtungen genau festgelegt werden. Weiterhin soll innerhalb des neuen Rechtsrahmens sichergestellt werden, dass die Befugnisse und die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden angemessen ausgestaltet werden.

### 3. Vorschläge der Kommission für den neuen Rechtsrahmen für die Kommunikations- und Frequenzpolitik

Die Kommission legte am 12. Juli 2000 konkrete Vorschläge für den neuen Rechtsrahmen für die Telekommunikation vor. Dieses Paket sah 8 Rechtsvorschriften vor, die den bisher aus 28 Rechtsvorschriften bestehenden Rechtsrahmen für die Kommunikationspolitik ersetzen sollten:

- eine Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie)<sup>529</sup>,
- eine Richtlinie über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie)<sup>530</sup>,
- eine Richtlinie über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie)<sup>531</sup>,
- eine Richtlinie über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie)<sup>532</sup>,
- eine Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)<sup>533</sup>,

---

<sup>529</sup> KOM (2000) 393 endg.

<sup>530</sup> KOM (2000) 386 endg.

<sup>531</sup> KOM (2000) 384 endg.

<sup>532</sup> KOM (2000) 392 endg.

<sup>533</sup> KOM (2000) 385 endg.



- eine Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss<sup>534</sup>,
- eine Entscheidung über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung)<sup>535</sup> und
- eine Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für elektronische Kommunikationsdienste<sup>536</sup>.

Der Rat und das Europäische Parlament erließen mit Datum vom 7. März 2002 auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission die Rahmenrichtlinie<sup>537</sup>, die Genehmigungsrichtlinie<sup>538</sup>, die Zugangsrichtlinie<sup>539</sup>, die Universaldienstrichtlinie<sup>540</sup> und die Frequenzentscheidung<sup>541</sup>. Es folgten die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Erlassdatum vom 12. Juli 2002<sup>542</sup> und die Richtlinie der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste<sup>543</sup>. Die Verordnung über den gebündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss wurde durch das Europäische Parlament und den Rat bereits am 18. Dezember 2000 erlassen<sup>544</sup>. Rechtsgrundlage für die Wettbewerbsrichtlinie ist Art. 86 Abs. 3 EGV. Die anderen Richtlinien, die Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss und die Frequenzentscheidung beruhen auf

---

<sup>534</sup> KOM (2000) 394 endg.

<sup>535</sup> KOM (2000) 407 endg.

<sup>536</sup> ABl. C 96 vom 27. März 2001, S. 2.

<sup>537</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 33.

<sup>538</sup> Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 21.

<sup>539</sup> Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 7.

<sup>540</sup> Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 51.

<sup>541</sup> Entscheidung 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 1.

<sup>542</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37.

<sup>543</sup> Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. L 249 vom 17. September 2002, S. 21.

<sup>544</sup> Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss, ABl. L 336 vom 30. Dezember 2000, S. 4.

Art. 95 EGV. Relevante Auswirkungen auf frequenzpolitische Fragen haben dabei von diesen neuen Rechtsakten die Rahmenrichtlinie, die Genehmigungsrichtlinie, die Frequenzentscheidung und die Richtlinie über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

## **II. Rahmenrichtlinie**

Die Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie, RRL) vom 7. März 2002 legt einen harmonisierten Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsdienste und -netze in der EG fest. Sie ist Rahmen für die Genehmigungsrichtlinie, Zugangsrichtlinie, Universaldienstrichtlinie und die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation<sup>545</sup>. Die Rahmenrichtlinie gibt Ziele und Grundsätze für die Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörden vor. Des Weiteren legt sie bestimmte Aufgaben der Regulierungsbehörden beispielsweise in Bezug auf die Verwaltung von Funkfrequenzen und Nummern oder bezüglich von Wegerechten fest. Außerdem enthält die Rahmenrichtlinie verschiedene allgemeine Bestimmungen, die für mehrere Einzelrichtlinien des Paketes gemeinsam gelten.

Nach Art. 1 Abs. 1 erstreckt sich die Richtlinie auf alle elektronischen Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze sowie zugehörige Einrichtungen und zugehörige Dienste. Unter elektronischen Kommunikationsnetzen sind dabei nach Art. 2 lit. a) RRL Übertragungssysteme und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich Satellitennetze, feste und mobile terrestrische Netze, Stromleitungssysteme, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen, zu verstehen. Elektronische Kommunikationsdienste sind nach Art. 2 lit. c) RRL gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen. Der

---

<sup>545</sup> Vgl. dazu Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (389).

Inhalt von Diensten wird dabei nicht erfasst (Erwägungsgrund 5)<sup>546</sup>. Die umfassenden Definitionen des Dienste- und des Netzbegriffes zeigen im Angesicht der zunehmenden Konvergenz von Übertragungswegen, Inhalten, Endgeräten und des Nutzerverhaltens<sup>547</sup> die Technologieneutralität des neuen Rechtsrahmens<sup>548</sup>. Nach Art. 1 Abs. 3 bleiben die von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von Zielen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, insbesondere in Bezug auf die Regulierung von Inhalten und die audiovisuelle Politik, von der RRL und den Einzelrichtlinien unberührt. Ebenfalls unberührt bleiben die Bestimmungen über Telekommunikationsendgeräte (Art. 1 Abs. 4).

In Art. 3 bis 7 der Rahmenrichtlinie werden die Grundsätze für die Tätigkeit nationaler Regulierungsbehörden und bestimmte Verfahren, denen diese unterliegen, wie z. B. die Informationsbereitstellung und Konsultation, geregelt. Art. 8 bis 13 legen die Ziele und Grundsätze für die Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörden fest und regeln spezifische Aufgabenbereiche.

Die nationalen Regulierungsbehörden spielen nach den Bestimmungen des neuen Rechtsrahmens eine noch wichtigere Rolle als früher<sup>549</sup>. Die Rahmenrichtlinie fordert in diesem Sinne eine Gewährleistung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde (Art. 3 Abs. 2) und eine unparteiische und transparente Ausübung ihrer Befugnisse (Art. 3 Abs. 3)<sup>550</sup>. Doppelgleisigkeiten und Verzögerungen bei der innerstaatlichen Entscheidungsfindung sind zu vermeiden (vgl. Art. 3 Abs. 4 und 5).

Die Bereitstellung von Informationen für die nationalen Regulierungsbehörden und die Kommission werden in Art. 5 geregelt. Gemäß Art 5 Abs. 1 sind die nationalen Regulierungsbehörden berechtigt, Informationen von Unternehmen einzuholen, wo-

<sup>546</sup> Vgl. dazu Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (390 f.); Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (6); Scherer, K&R 2002, S. 273 (274); kritisch Libertus, RTkom 2000, S. 264 (265 f.).

<sup>547</sup> Unter Konvergenz versteht man ursprünglich die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen, ähnliche Arten von Diensten zu übermitteln. Vgl. dazu und zur Erweiterung des Konvergenzbegriffes ausführlich Nöding, S. 4 ff.; Europäische Kommission, Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen vom 3. Dezember 1997, KOM (1997) 623, S. 1 ff.; Holznagel, MMR Beil. zu 9/1998, S. 12 (12 f.).

<sup>548</sup> Vgl. dazu Wissmann/Klümper, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 46 ff.; Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (390); Schütz/Attendorn/König, Rn. 40 ff.; Klotz, MMR 2003, S. 495 (495).

<sup>549</sup> Koenig/Loetz/Neumann, Die Novellierung des TKG, S. 109 ff., zur früheren Rolle vgl. oben, D. I. 2. u. II. 3.

<sup>550</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (7); Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 77; Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 785.

bei jedoch die Verhältnismäßigkeit und Rechtfertigung dieser Informationserfassung zu gewährleisten ist. Damit soll den Regulierungsbehörden die Grundlage für ihre Regulierungstätigkeit gegeben werden<sup>551</sup>. Der Kommission sind die eingeholten Informationen auf begründeten Antrag hin zur Verfügung zu stellen (Art. 5 Abs. 2). Eine bestehende Vertraulichkeit von Informationen ist zu wahren (Art. 5 Abs. 3). Nach Art. 5 Abs. 4 haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die nationalen Regulierungsbehörden Informationen, die zu einem offenen, wettbewerbsorientierten Markt beitragen, unter Einhaltung der nationalen Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen sowie der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen veröffentlichen. Die entsprechenden nationalen Bedingungen und die Verfahren für den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen gemäß Art. 5 Abs. 4 sind von den Regulierungsbehörden zu veröffentlichen (Art. 5 Abs. 5).

Nach Art. 6 ist interessierten Parteien zu Entwürfen von Maßnahmen der Regulierungsbehörden auf Grundlage der Rahmenrichtlinie oder der Einzelrichtlinien innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn diese Maßnahme beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben wird. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens ist Transparenz zu wahren<sup>552</sup>.

Art. 8 enthält eine Aufzählung von Zielen und regulatorischen Grundsätzen, an denen die nationalen Regulierungsbehörden ihre regulativen Maßnahmen in Erfüllung der Aufgaben aus der Rahmenrichtlinie und den Einzelrichtlinien zu orientieren haben. Diese Ziele und Grundsätze wurden im Wesentlichen bereits im Kommunikationsbericht 1999 genannt<sup>553</sup>.

Art. 7 der Rahmenrichtlinie legt fest, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Erfüllung der Ziele aus Art. 8 insbesondere dem Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes Rechnung zu tragen haben. Nach Art. 7 Abs. 2 haben die Regulierungsbehörden insofern zur Entwicklung des Binnenmarktes beizutragen, als sie mit-

<sup>551</sup> Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (7).

<sup>552</sup> Vgl. dazu Wissmann/Klümpfer, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 55.

<sup>553</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (6); Scherer, K&R 2002, S. 273 (277 f.); oben, F. I. 2.

einander und mit der Kommission auf transparente Weise kooperieren, um eine einheitliche Anwendung des neuen Rechtsrahmens zu gewährleisten.

Nach Art. 8 Abs. 2 soll der Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste und -netze sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste dabei u. a. gefördert werden, indem die nationalen Regulierungsbehörden

- sicherstellen, dass die Nutzer größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preis und Qualität genießen,
- gewährleisten, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen oder –beschränkungen im Bereich der elektronischen Kommunikation gibt,
- effiziente Infrastrukturinvestitionen fördern und die Innovation unterstützen sowie
- für eine effiziente Nutzung der Funkfrequenzen sorgen und deren effiziente Verwaltung sicherstellen.

Weiterhin werden die nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 8 Abs. 3 verpflichtet, zur Entwicklung des Binnenmarktes beizutragen, indem sie u. a.

- verbleibende Hindernisse für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste auf europäischer Ebene abbauen,
- den Aufbau und die Entwicklung transeuropäischer Netze und die Interoperabilität europaweiter Dienste sowie die durchgehende Konnektivität fördern,
- gewährleisten, dass Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste unter vergleichbaren Umständen keine diskriminierende Behandlung erfahren sowie
- untereinander und mit der Kommission in transparenter Weise zusammenarbeiten, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis und die einheitliche Anwendung der Rahmenrichtlinie und der Einzelrichtlinien sicherzustellen.

Die zu gewährleistende Rechtssicherheit und die Durchsetzung der europarechtlichen Regelungen sind schon im Rahmen des primären Gemeinschaftsrechts zu verwirklichen. Diese Ziele sind daher in Art. 8 nicht ausdrücklich genannt.

Art. 9 enthält Regelungen über die Verwaltung der Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste. Nach Art. 9 Abs. 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für

die effiziente Verwaltung dieser Funkfrequenzen in ihrem Hoheitsgebiet in Einklang mit den in Art. 8 festgelegten Zielen und Grundsätzen zu sorgen. Dabei haben sie zu gewährleisten, dass die Zuteilung und Zuweisung dieser Frequenzen durch die nationalen Regulierungsbehörden auf objektiven, transparenten, nichtdiskriminierenden und angemessenen Kriterien beruhen. Gemäß Art. 9 Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten die Aufgabe, die Harmonisierung der Nutzung von Funkfrequenzen in der Europäischen Gemeinschaft zu fördern, um deren effektiven und effizienten Einsatz im Einklang mit der Frequenzentscheidung zu gewährleisten.

Nach Art. 9 Abs. 3 können die Mitgliedstaaten nunmehr Unternehmen die Übertragung von Frequenznutzungsrechten an andere Unternehmen gestatten<sup>554</sup>. Ein entsprechender Zwang zur Zulassung des Frequenzhandels in den Mitgliedstaaten besteht jedoch nicht. Gemäß Art. 9 Abs. 4 müssen die Mitgliedstaaten dabei jedoch sicherstellen, dass die Absicht eines Unternehmens, Frequenznutzungsrechte zu übertragen, der zuständigen nationalen Regulierungsbehörde mitgeteilt wird und dass jegliche Übertragung nach von dieser Behörde festgelegten Verfahren erfolgt und öffentlich bekannt gegeben wird. Die nationalen Regulierungsbehörden haben dafür Sorge zu tragen, dass es in Folge solcher Übertragungen zu keiner Verzerrung des Wettbewerbs kommt. Soweit die Frequenznutzung durch Anwendung der Frequenzentscheidung oder anderer Gemeinschaftsmaßnahmen harmonisiert worden ist, darf eine Übertragung nicht zu einer veränderten Nutzung dieser Frequenzen führen.

Art. 14 bis 25 der Rahmenrichtlinie enthalten allgemeine Bestimmungen, die für mehrere Richtlinien gelten. Art. 17 regelt z. B. den Bereich der Normung als einen von der Industrie bestimmten Prozess, wobei die Möglichkeit besteht, bestimmte Normen verbindlich vorzuschreiben<sup>555</sup>.

Art. 19 Abs. 1 sieht für den Fall, dass die Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der in Art. 8 genannten Ziele abgibt, vor, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die nationalen Regulierungsbehörden diesen Empfehlungen weitestgehend Rechnung tragen. Möchte sich eine nationale Regulierungsbehörde nicht an eine solche Empfehlung halten, hat sie dies der Kommission unter Angabe der

<sup>554</sup> Vgl. dazu Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (396).

<sup>555</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (8).

Gründe mitzuteilen. Eine entsprechende Empfehlung wurde bisher durch die Kommission z. B. zur harmonisierten Gewährung des öffentlichen Funk-LAN-Zugangs zu öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten in der Gemeinschaft abgegeben<sup>556</sup>.

In Art. 22 wird die Einsetzung eines Kommunikationsausschusses geregelt, der die Kommission unterstützt. Für diesen Ausschuss gelten die Regelungen des Komitologie-Beschlusses<sup>557</sup> über das Beratungsverfahren und das Regelungsverfahren entsprechend. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission zusammen. Er ersetzt die bisher in diesem Bereich bestehenden Ausschüsse wie den ONP-Ausschuss und den Genehmigungsausschuss<sup>558</sup>. Der Kommunikationsausschuss soll gemäß Art. 23 Abs. 2 den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen diesen und der Kommission über den Stand der Entwicklung der Regulierungstätigkeiten im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste fördern.

Nach Art. 24 Abs. 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über die Anwendung der Rahmenrichtlinie und der Einzelrichtlinien so zu veröffentlichen, dass sie allen interessierten Parteien leicht zugänglich sind. Die Mitgliedstaaten wurden zur Umsetzung der RRL bis zum 24. Juli 2003 verpflichtet (Art. 28 Abs. 1).

Mit Beschluss der Kommission vom 29. Juli 2002 wurde eine Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste eingerichtet<sup>559</sup>. Diese setzt sich aus den Leitern der nationalen Regulierungsbehörden oder deren Stellvertretern zusammen und berät und unterstützt die Kommission bei der Konsolidierung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Diese Gruppe soll eine Schnittstelle zwischen den nationalen Regulie-

---

<sup>556</sup> Empfehlung 2003/203/EG der Kommission vom 20. März 2003 zur harmonisierten Gewährung des öffentlichen Funk-LAN-Zugangs zu öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten in der Gemeinschaft, ABl. L 78 vom 25. März 2003, S. 12.

<sup>557</sup> Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 1999/468/EG, ABl. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23, zuletzt geändert durch den Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006, 2006/512/EG, ABl. L 200 vom 22. Juli 2006, S. 11.

<sup>558</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. b) u. c).

<sup>559</sup> Beschluss der Kommission vom 29. Juli 2002 zur Einrichtung der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 2002/627/EG, ABl. L 200 vom 30. Juli 2002, S. 38, geändert durch Beschluss 2004/641/EG vom 14. September 2004, ABl. L 293 vom 16. September 2004, S. 30.



rungsbehörden und der Kommission bilden und hat die Aufgabe, zur Entwicklung des Binnenmarktes und zur einheitlichen Anwendung des neuen Rechtsrahmens beizutragen<sup>560</sup>. Sie soll eng mit Institutionen auf europäischer Ebene, wie z. B. Industrieverbänden wie der European Telecommunications Platform (ETP) oder Normungsinstituten wie ETSI kooperieren.

### III. Genehmigungsrichtlinie

Die Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste ersetzt die bis dahin geltende Richtlinie 97/13/EG über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste<sup>561</sup>. Mit der neuen Genehmigungsrichtlinie (GenRL) sollen nach dem Willen der Kommission die Genehmigungsregelungen insgesamt vereinfacht und transparenter werden.

Die neue Genehmigungsrichtlinie gilt für Genehmigungen, die für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste erteilt werden (Art. 1 Abs. 2). Sie ist daher technologieneutral ausgestaltet und erfasst alle Übertragungsnetze und die Übertragung aller Dienste. Ziel der neuen GenRL ist es, durch die Harmonisierung und Vereinfachung der Genehmigungsvorschriften und -bedingungen einen effizienten und funktionierenden Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu errichten, damit deren Bereitstellung in der ganzen Gemeinschaft erleichtert wird (vgl. Art. 1 Abs. 1).

Bislang gab es kein einheitliches Genehmigungskonzept, sondern sehr unterschiedliche nationale Regelungen. Die bisherige Genehmigungsrichtlinie sah zwar als Grundsatz die Allgemeingenehmigung vor, ließ jedoch den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum hinsichtlich der Erteilung von Einzelgenehmigungen<sup>562</sup>. Diese Möglichkeit wurde von den Mitgliedstaaten auch exzessiv genutzt<sup>563</sup>. Dies führte zur Behinderung des Zugangs zum jeweiligen Inlandsmarkt und zu Hemmnissen bei der

<sup>560</sup> Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 810.

<sup>561</sup> Richtlinie 97/13/EG vom 10. April 1997, ABl. L 117 vom 7. Mai 1997, S. 15; vgl. dazu oben, D. I. 2. c).

<sup>562</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. c).

<sup>563</sup> Wissmann/Klümper, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 63.



Entwicklung grenzüberschreitender Dienste<sup>564</sup>. Nach Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 lit. a) darf das Recht zur Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste grundsätzlich nur noch von einer Allgemeingenehmigung abhängig gemacht werden, für die lediglich eine Anzeige (Meldung) des betreffenden Unternehmens, jedoch keine ausdrückliche Entscheidung der Regulierungsbehörde gefordert werden kann<sup>565</sup>. In Art. 3 Abs. 3 werden die Angaben, die die Regulierungsbehörde im Rahmen des Anzeigeverfahrens verlangen kann, auf ein Minimum, das zum Erstellen eines Registers oder Verzeichnisses der Netz- oder Diensteanbieter erforderlich ist, beschränkt<sup>566</sup>. Einschränkungen dieses Grundsatzes sind lediglich für die Erteilung von Nutzungsrechten an Frequenzen und Nummern und nach speziellen Regelungen der Zugangsrichtlinie und der Universaldienstrichtlinie vorgesehen (Art. 3 Abs. 2). Eine Bereitstellung von Netzen und Diensten darf ansonsten nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit durch die Mitgliedstaaten verhindert werden (Art. 3 Abs. 1). Nach Art. 9 GenRL haben die Kommunikationsunternehmen einen Anspruch darauf, dass ihnen von der nationalen Regulierungsbehörde entweder auf Antrag oder von Amts wegen die erfolgte Anzeige in standardisierter Form bescheinigt wird<sup>567</sup>.

Die Erteilung von gesonderten Nutzungsrechten für Funkfrequenzen regelt Art. 5. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten nunmehr im Gegensatz zu den Bestimmungen der alten Genehmigungsrichtlinie<sup>568</sup> gemäß Art. 5 Abs. 1 verpflichtet, die Nutzung von Funkfrequenzen, soweit möglich, vor allem wenn die Gefahr von funktechnischen Störungen unbedeutend ist<sup>569</sup>, nicht von der Erteilung individueller Nutzungsrechte abhängig zu machen<sup>570</sup>. Die Bedingungen für die Nutzung solcher Funkfrequenzen sind vielmehr in die Allgemeingenehmigung einzuschließen. Ist die Erteilung individueller Nutzungsrechte für Frequenzen erforderlich, so sind diese gemäß Art. 5 Abs. 2 UA 1 durch die Mitgliedstaaten auf Antrag jedem Unternehmen, das Netze oder Dienste auf Grund einer Allgemeingenehmigung bereitstellt oder nutzt, zu erteilen<sup>571</sup>. Dies gilt jedoch vorbehaltlich der Regelungen des Art. 6 über Bedingun-

<sup>564</sup> Koenig/Kühling, MMR 2001, S. 80 (84).

<sup>565</sup> Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (396); Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (8 f.).

<sup>566</sup> Vgl. dazu Wissmann/Klümper, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 65.

<sup>567</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (9).

<sup>568</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. c).

<sup>569</sup> Vgl. dazu Ellinghaus, CR 2003, S. 657 (660); RegTP, Mitteilung Nr. 193/2003, ABl. 2003, S. 767 ff.

<sup>570</sup> Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (396).

<sup>571</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (10).

gen bei Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten für Funkfrequenzen sowie besondere Verpflichtungen, des Art. 7 über die Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen und des Art. 11 Abs. 1 lit. c) über Informationen für Allgemeingenehmigungen, Nutzungsrechte und besondere Verpflichtungen sowie sonstiger Vorschriften zur Sicherstellung einer effizienten Nutzung von Funkfrequenzen entsprechend der Rahmenrichtlinie. Die Nutzungsrechte müssen durch die Mitgliedstaaten wie schon nach Art. 9 GenRL a. F. im Wege eines offenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens erteilt werden (Art. 5 Abs. 2 UA 2 S. 1). Besondere Kriterien und Verfahren dürfen durch die Mitgliedstaaten lediglich für die Erteilung von Frequenznutzungsrechten an Anbieter von Rundfunk- und Fernsehinhaltsdiensten zur Verfolgung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht vorgesehen werden. Die Mitgliedstaaten sind dabei verpflichtet, bei der Erteilung von Frequenznutzungsrechten anzugeben, ob und unter welchen Bedingungen diese Rechte auf Veranlassung des Rechteinhabers gemäß Art. 9 RRL übertragen werden können (Art. 5 Abs. 2 UA 2 S. 2). Bei der Erteilung von Nutzungsrechten für eine begrenzte Zeit muss gemäß Art. 5 Abs. 2 UA 2 S. 3 die Dauer für den betreffenden Dienst angemessen sein. Entscheidungen über Nutzungsrechte an Funkfrequenzen müssen durch die nationale Regulierungsbehörde gemäß Art. 5 Abs. 3 in Anlehnung an die Regelungen in Art. 9 GenRL a. F. so schnell wie möglich nach Eingang des vollständigen Antrags getroffen, mitgeteilt und veröffentlicht werden. Im Fall von Funkfrequenzen, die im Rahmen des nationalen Frequenzzuweisungsplanes für bestimmte Zwecke zugewiesen worden sind, gilt eine Höchstfrist von 6 Wochen. Bei wettbewerbsorientierten oder vergleichenden Auswahlverfahren kann diese Frist gemäß Art. 7 Abs. 4 S. 1 so lange wie nötig, höchstens jedoch um 8 Monate verlängert werden, um für alle Beteiligten ein faires, angemessenes, offenes und transparentes Verfahren sicherzustellen. Die genannten Fristen lassen geltende internationale Vereinbarungen über die Nutzung von Funkfrequenzen und Erdumlaufpositionen bzw. der Satellitenkoordinierung unberührt (Art. 5 Abs. 3 S. 2; Art. 7 Abs. 4 S. 2). Gemäß Art. 5 Abs. 5, der die Regelung des Art. 10 Abs. 1 GenRL a. F. aufgreift, darf die Zahl der erteilten Nutzungsrechte nur so weit eingeschränkt werden, wie dies für eine effiziente Nutzung von Funkfrequenzen gemäß Art. 7 notwendig ist.

Schon die bisherige Genehmigungsrichtlinie enthielt eine vollständige Liste der Bedingungen, die an Allgemein- und Einzelgenehmigungen geknüpft werden dürfen<sup>572</sup>. Bis dahin wurde in der Praxis von der Möglichkeit der Auferlegung von Bedingungen sehr exzessiv Gebrauch gemacht. Oft wurden auch Bedingungen auf Grund des allgemeinen Telekommunikationsrechts oder des allgemeinen nationalen Rechts auferlegt, die mit der Bereitstellung von Netzen oder Diensten und der Nutzung von Funkfrequenzen nur mittelbar etwas zu tun hatten<sup>573</sup>. Die Genehmigung zur Erbringung von Diensten, die Frequenzen nutzen, war eng mit der Zuteilung der Frequenzen verknüpft. Dadurch kam es zur Intransparenz von Genehmigungsvorgängen und einer unbilligen und unangemessenen Verbindung zwischen verschiedenen Arten von Rechten und Pflichten. Wie bereits von der Kommission im Kommunikationsbericht 1999 vorgeschlagen<sup>574</sup>, kann nunmehr die Genehmigung zur Erbringung von Diensten als Allgemeingenehmigung vollständig von der Einzelgenehmigung zur Nutzung eines bestimmten Frequenzbereiches (Frequenzzuteilung) getrennt werden. Dies ist auch Voraussetzung für die in Art. 9 Abs. 3 und 4 RRL vorgesehene Möglichkeit der Eröffnung eines Sekundärmarktes für Funkfrequenzen. Art. 6 begrenzt und vereinheitlicht daher die Bedingungen, die mit der Allgemeingenehmigung und dem Nutzungsrecht für Funkfrequenzen verbunden werden dürfen. Diese Maximalliste von Bedingungen ist abschließend in Teil A des Anhangs für Allgemeingenehmigungen und Teil B für Frequenznutzungsrechte aufgezählt. Teil A enthält 18 mögliche Bedingungen für Allgemeingenehmigungen. Solche zulässigen Bedingungen sind u. a.

- Verwaltungsgebühren nach Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie (Nr. 2),
- Informationen im Rahmen eines Meldeverfahrens nach Art. 3 Abs. 3 und für sonstige in Art. 11 genannte Zwecke (Nr. 10),
- Vorschriften für die Nutzung im Katastrophenfall zur Sicherstellung der Kommunikation zwischen Hilfsdiensten und Behörden und der Ausstrahlung von Mitteilungen an die Bevölkerung (Nr. 12) oder
- Maßnahmen zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern, die von elektronischen Kommunikationsnetzen verursacht werden, entsprechend dem Gemeinschaftsrecht (Nr. 13).

---

<sup>572</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. c).

<sup>573</sup> Vgl. dazu KOM (2000) 386 endg., S. 3 f.

<sup>574</sup> KOM (1999) 539, S. 25.

Allgemeingenehmigungen dürfen nach Teil A Nr. 17 auch mit Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen nach der RTTE-Richtlinie<sup>575</sup> verbunden werden, sofern die Nutzung nicht der Erteilung individueller Nutzungsrechte gemäß Art. 5 Abs. 1 GenRL unterworfen ist. Weiterhin ist eine Verknüpfung mit Maßnahmen, die die Vereinbarkeit mit den in Art. 17 RRL genannten Normen und/oder Spezifikationen gewährleisten sollen, zulässig.

Die Liste der Bedingungen, die an Frequenznutzungsrechte geknüpft werden dürfen, umfasst unter Teil B des Anhangs 8 Punkte:

- die Angabe der Dienstleistung oder der Art des Netzes oder der Technologie, für die die Frequenznutzungsrechte erteilt wurden, gegebenenfalls einschließlich der ausschließlichen Nutzung einer Frequenz für die Übertragung eines bestimmten Inhalts oder bestimmter audiovisueller Dienste (Nr. 1),
- die effektive und effiziente Frequenznutzung entsprechend der Rahmenrichtlinie, gegebenenfalls einschließlich Anforderungen in Bezug auf die Reichweite (Nr. 2),
- technische und den Betrieb betreffende Bedingungen zur Vermeidung von funktechnischen Störungen und für die Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern, sofern diese Bedingungen von den in der Allgemeingenehmigung aufgeführten Bedingungen abweichen (Nr. 3),
- die Höchstdauer gemäß Art. 5 der Genehmigungsrichtlinie vorbehaltlich von Änderungen im nationalen Frequenzplan (Nr. 4),
- die Übertragung von Rechten auf Betreiben des Inhabers der Rechte und Bedingungen für eine solche Übertragung im Einklang mit der Rahmenrichtlinie (Nr. 5),
- Nutzungsentgelte gemäß Art. 13 der Genehmigungsrichtlinie (Nr. 6),
- Verpflichtungen, die das Unternehmen, das die Nutzungsrechte erwirbt, im Laufe eines auf Wettbewerb oder auf Vergleich beruhenden Auswahlverfahrens eingegangen ist (Nr. 7) und
- Verpflichtungen im Rahmen der einschlägigen internationalen Vereinbarungen über die Nutzung von Frequenzen (Nr. 8).

Die auferlegten Bedingungen müssen wie schon nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GenRL a. F. in Bezug auf das betreffende Netz oder den betreffenden Dienst objektiv gerechtfertigt

---

<sup>575</sup> Vgl. dazu Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 1999/5/EG vom 9. März 1999, ABl. L 91 vom 7. April 1999, S. 10.

tigt, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und transparent sein (Art. 6 Abs. 1 S. 1)<sup>576</sup>. In der Allgemeingenehmigung dürfen nur branchenspezifische Bedingungen nach Teil A des Anhangs enthalten sein. Bedingungen auf Grund anderer innerstaatlicher Rechtsvorschriften für die Unternehmen dürfen nicht aufgegriffen werden (Art. 6 Abs. 3). Bei der Erteilung von Frequenznutzungsrechten dürfen wiederum die Bedingungen der Allgemeingenehmigung nicht aufgegriffen werden (Art. 6 Abs. 4).

Nach Art. 7, der die Bestimmungen des Art. 10 Abs. 2 GenRL a. F. aufgreift, werden strenge Voraussetzungen an die Beschränkung der Einräumung von Frequenznutzungsrechten geknüpft. Eine solche Beschränkung ist notwendig, wenn die Nachfrage nach Funkfrequenzen größer ist als das verfügbare Angebot<sup>577</sup>. Ein Mitgliedsstaat, der eine zahlenmäßige Beschränkung zu erteilender Frequenznutzungsrechte erwägt, hat dabei nach Art. 7 Abs. 1 u. a. Folgendes zu beachten:

- Der Notwendigkeit zur Maximierung des Nutzens für den Nutzer und zur Erleichterung des Wettbewerbs ist gebührend Rechnung zu tragen.
- Allen Beteiligten, einschließlich der Nutzer und Verbraucher, ist Gelegenheit zur Stellungnahme bei eventuellen Beschränkungen zu geben.
- Jede Entscheidung, die Erteilung von Nutzungsrechten zu beschränken, ist unter Angabe der Gründe zu veröffentlichen.
- Der Mitgliedsstaat hat zur Beantragung von Nutzungsrechten aufzufordern, nachdem er sich für ein bestimmtes Auswahlverfahren entschieden hat.
- Die Beschränkung ist in angemessenen Abständen oder auf angemessenen Antrag der betroffenen Unternehmen zu überprüfen.

Sofern ein Mitgliedsstaat feststellt, dass weitere Nutzungsrechte für Funkfrequenzen erteilt werden können, hat er dies öffentlich bekannt zu geben und zur Beantragung aufzufordern (Art. 7 Abs. 2). Besteht das Erfordernis einer Beschränkung der Erteilung von Frequenznutzungsrechten, so hat der Mitgliedsstaat diese Rechte gemäß Art. 7 Abs. 3 nach objektiven, transparenten, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Auswahlkriterien zu erteilen. Dabei ist der Umsetzung der politischen Ziele gemäß Art. 8 RRL gebührend Rechnung zu tragen. Unberührt von Art. 7 bleiben nach Art. 7 Abs. 5 die Regelungen zur Übertragung von Nutzungsrechten für Funk-

<sup>576</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (9).

<sup>577</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (10).

frequenzen gemäß Art. 9 RRL. Einen Vorrang für ein bestimmtes Auswahlverfahren legt das Gemeinschaftsrecht nicht fest<sup>578</sup>.

Falls im Einklang mit den internationalen Vereinbarungen, etwa auf Ebene der ITU oder CEPT, und den Gemeinschaftsregeln die Nutzung von Funkfrequenzen harmonisiert, Vereinbarungen über Zugangsbedingungen und -verfahren getroffen und Unternehmen, denen Funkfrequenzen zugeteilt werden sollen, ausgewählt worden sind, haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 8 das Recht auf Nutzung der Funkfrequenzen zu erteilen. Hierbei dürfen durch die Mitgliedstaaten über die mit dem Nutzungsrecht verbundenen Bedingungen hinaus keine weiteren Bedingungen, zusätzliche Kriterien oder Verfahren, welche die korrekte Durchführung der gemeinsamen Zuteilung dieser Funkfrequenzen einschränken, verändern oder verzögern würden, mit dem Auswahlverfahren verbunden werden.

Art. 10 enthält verfahrensrechtliche Bestimmungen, beispielsweise über Fristen, Rechte der Unternehmen auf Stellungnahme oder die Einlegung eines Rechtsmittels für den Fall der Nichterfüllung von Bedingungen. Die Mitgliedsstaaten haben gemäß Art. 10 Abs. 3 bei Nichtabstellung von benannten Mängeln angemessene Maßnahmen (wie Geldstrafen sowie in Ausnahmefällen den Entzug des Rechtes auf Bereitstellung von Diensten und Netzen oder die Aussetzung oder Aberkennung von Frequenznutzungsrechten) zu ergreifen.

Bis zum Erlass der neuen Genehmigungsrichtlinie wurden von einigen Mitgliedstaaten umfangreiche Informationen verlangt, bevor den Unternehmen ein Marktzugang gewährt wurde. Vor der Genehmigungserteilung musste die Erfüllung sämtlicher Bedingungen nachgewiesen werden. Dies führte zur unnötigen Verkomplizierung der Genehmigungsverfahren. Mit der neuen Regelung sollen daher die Informationspflichten auf das absolut Notwendige beschränkt werden (Erwägungsgrund 28)<sup>579</sup>. Gemäß Art. 11 sind nunmehr die Informationen, die von den Unternehmen durch die nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen der Allgemeingenehmigung oder der Nutzungsrechte abgefordert werden dürfen, auf das Angemessene und objektiv Gerechtfertigte begrenzt. Entsprechende Informationen dürfen bei Allgemeingenehmigungen und der Erteilung von Frequenznutzungsrechten nur zur Überprüfung der Er-

<sup>578</sup> Scherer, K&R 2002, S. 329 (331).

<sup>579</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (12).

füllung der Bedingungen 1 und 2 des Teils A (finanzieller Beitrag zur Finanzierung des Universaldienstes und Verwaltungsgebühren nach Art. 12) und der Bedingung 6 des Teils B (Nutzungsentgelte nach Art. 13) des Anhangs, ansonsten nur zur Einzelfallüberprüfung der Erfüllung der Bedingungen in Zweifelsfällen verlangt werden. Informationen dürfen jedoch im Zusammenhang mit Verfahren für Anträge auf Erteilung von Nutzungsrechten und zur Überprüfung solcher Anträge, für die Veröffentlichung von Qualitäts- und Preisvergleichen für Verbraucher oder für genau bestimmte statistische Zwecke erhoben werden. Vor Gewährung eines Marktzuganges oder als Bedingung für einen solchen Zugang dürfen die genannten Informationen mit Ausnahme derjenigen für die Verfahren über die Erteilung von Nutzungsrechten nicht gefordert werden. Nach Art. 11 Abs. 2 ist bei Erhebung der Informationen durch die Regulierungsbehörde der spezielle Verwendungszweck mitzuteilen.

Grundsätzlich ist die „Bepreisung“ des Frequenzspektrums nach Auffassung der Kommission ein notwendiger Schritt<sup>580</sup>. Schon die GenRL a. F. sah in Art. 6 und 11 vor, dass von den Betreibern nur Verwaltungsgebühren und Entgelte verlangt werden dürfen, die zur Deckung der durch Ausstellung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der jeweiligen Genehmigung entstehenden Verwaltungskosten dienen. Wegen der unterschiedlichen Genehmigungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten entstanden aber erheblich in der Höhe abweichende Gebühren. Durch die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren nach der neuen GenRL sinkt die Arbeitsbelastung der nationalen Regulierungsbehörden und verringern sich damit auch die entsprechenden Verwaltungskosten, die Grundlage für die Gebührenerhebung sind.

Nach Art. 12 Abs. 1 dürfen die Verwaltungsabgaben weiterhin nur zur Deckung der administrativen Kosten der für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemein genehmigungen und Nutzungsrechten sowie der in Art. 6 Abs. 2 genannten besonderen Verpflichtungen, die die Kosten für internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung, Marktanalyse, Überwachung der Einhaltung und andere Marktkontrollmechanismen sowie für Regulierungstätigkeiten zur Ausarbeitung und Durchsetzung des abgeleiteten Rechts und von Verwaltungsbeschlüssen einschließen können, dienen<sup>581</sup>. Damit dürfte es kaum administrative Handlungen der Regulierungsbehörde geben, deren Kosten nicht im Wege von Verwaltungsabgaben um-

<sup>580</sup> KOM (1999) 539, S. 41.

<sup>581</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorp, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (11).



gelegt werden können<sup>582</sup>. Die Abgaben sind den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise aufzuerlegen<sup>583</sup>. Dabei sind die zusätzlichen Verwaltungskosten und zugehörigen Aufwendungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Gemäß Art. 12 Abs. 2 haben die nationalen Regulierungsbehörden einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingekommenen Abgaben zu veröffentlichen. Entsprechend der Differenz sind Berichtigungen vorzunehmen.

Art. 13 schreibt fest, dass bei Nutzungsrechten für Funkfrequenzen Entgelte erhoben werden dürfen, die eine optimale Nutzung dieser Ressource sicherstellen sollen. Die Kommission war schon im Kommunikationsbericht 1999 der Auffassung, dass eine grundsätzliche Verpflichtung auf EG-Ebene zur Erhebung von Sonderentgelten für die Frequenznutzung oder zur Verwendung eines bestimmten Preisfindungsverfahrens als Mittel zur Widerspiegelung des wirtschaftlichen Wertes des gesamten Frequenzspektrums oder einzelner Frequenzbereiche nicht ausreichend zu rechtfertigen ist<sup>584</sup>. Deshalb soll von einer solchen Pflicht auch zukünftig abgesehen werden. Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 13 sicherzustellen, dass Entgelte, wenn sie erhoben werden, objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und ihrem Zweck angemessen sind. Den in Art. 8 RRL genannten Zielen ist dabei Rechnung zu tragen. Nicht in die Regelungen der Rahmenrichtlinie und der Genehmigungsrichtlinie aufgenommen wurde der Wunsch der Kommission aus dem Kommunikationsbericht 1999, dass alle von den nationalen Regulierungsbehörden erhobenen Entgelte objektiv nachweisbare Auswirkungen auf die Effizienz der Frequenznutzung haben sollten, anstatt zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte herangezogen zu werden<sup>585</sup>.

Mit Art. 14 Abs. 1 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Änderung der Rechte, Bedingungen und Verfahren im Zusammenhang mit den Allgemeingenehmigungen und den Nutzungsrechten nur in objektiv gerechtfertigten Fällen und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen. Diese geplanten Änderungen sind in geeigneter Weise anzukündigen. Den Beteiligten, einschließlich Nutzern und Verbrauchern,

<sup>582</sup> Scherer, K&R 2002, S. 329 (334).

<sup>583</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendor, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (11).

<sup>584</sup> KOM (1999) 539, S. 42.

<sup>585</sup> Vgl. ebd.

ist unter Einräumung einer ausreichenden Frist zu gestatten, ihren Standpunkt darzulegen.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 GenRL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Abgaben, Entgelte und Entscheidungen im Zusammenhang mit Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten in angemessener Form veröffentlicht und ständig aktualisiert werden, so dass alle Beteiligten leichten Zugang zu diesen Informationen haben.

Die Genehmigungsrichtlinie war ebenfalls bis zum 24. Juli 2003 in nationales Recht umzusetzen (Art. 18 Abs. 1). Für bestehende Genehmigungen gelten Übergangsregelungen (vgl. Art. 17). Sie sind im Grundsatz spätestens nach Ablauf der Umsetzungsfrist mit den Bestimmungen der Genehmigungsrichtlinie in Einklang zu bringen (Art. 17 Abs. 1). In Art. 17 Abs. 2 und 3 sind jedoch für bestimmte Härtefälle Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen<sup>586</sup>.

#### **IV. Frequenzentscheidung**

Die Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung, FreqE) bezweckt die Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens, um eine Koordinierung der politischen Ansätze und, soweit erforderlich, harmonisierte Bedingungen hinsichtlich der Verfügbarkeit und effizienten Nutzung des Frequenzspektrums in der Gemeinschaft zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1). Damit sollen die Ziele der Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf die Verwirklichung und das Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes in Bereichen wie elektronische Kommunikation, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung verwirklicht werden. Die Frequenzentscheidung enthält keine unmittelbaren Harmonisierungsmaßnahmen<sup>587</sup>.

Bis dahin ergingen dagegen frequenzpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft lediglich für Einzelbereiche wie S-PCS oder UMTS<sup>588</sup>. Dabei wurde jeweils eine politische

<sup>586</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (12).

<sup>587</sup> Scherer, K&R 2002, S. 385 (397).

<sup>588</sup> Vgl. oben, D. I. 2. d).

Einigung darüber getroffen, welche politischen Ziele in diesen Bereichen angestrebt werden sollten. Frequenzpolitische Fragen, die sich aus anderen Politikbereichen der Gemeinschaft als der elektronischen Kommunikation ergeben, waren bisher weitestgehend nicht Gegenstand von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft<sup>589</sup>. Mit der Frequenzentscheidung werden daher Verfahren festgelegt, um die politischen Entscheidungen über die strategische Planung und Harmonisierung der Funkfrequenznutzung in der Gemeinschaft zu erleichtern (Art. 1 Abs. 2 lit. a)). Dabei sind insbesondere Gesichtspunkte, wie wirtschaftliche, sicherheitsbezogene und gesundheitliche Aspekte, das öffentliche Interesse, die Freiheit der Meinungsäußerung, kulturelle, wissenschaftliche, soziale und technische Aspekte der Gemeinschaftspolitik sowie die verschiedenen Interessen der Frequenznutzer mit dem Ziel zu berücksichtigen, die Nutzung des Frequenzspektrums zu optimieren und schädliche Störungen zu vermeiden. Weiterhin legt die Gemeinschaft mit der Frequenzentscheidung Verfahren mit dem Ziel fest, die wirksame Umsetzung der Frequenzpolitik in der Gemeinschaft und insbesondere die Festlegung einer allgemeinen Vorgehensweise zu gewährleisten, mit der harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sichergestellt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. b)). Die Gemeinschaft bezweckt mit der Frequenzentscheidung außerdem die Festlegung von Verfahren zur Sicherstellung einer koordinierten und rechtzeitigen Bereitstellung von Informationen zur Zuweisung, Verfügbarkeit und Nutzung des Frequenzspektrums in der Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 2 lit. c)). Letztendlich soll mit der Schaffung von Verfahren durch die Frequenzentscheidung die wirksame Koordinierung der Interessen der Gemeinschaft bei internationalen Verhandlungen sichergestellt werden, soweit sich die Frequenznutzung auf die Gemeinschaftspolitik auswirkt (Art. 1 Abs. 2 lit. d)).

Bei Tätigkeiten im Rahmen der Frequenzentscheidung ist gemäß Art. 1 Abs. 3 der Arbeit der internationalen Frequenzverwaltungsorganisationen, wie der ITU und der CEPT, gebührend Rechnung zu tragen. Nach Art. 1 Abs. 4 berührt die FreqE nicht auf Gemeinschaftsebene oder auf nationaler Ebene im Einklang mit Gemeinschaftsrecht getroffene Maßnahmen, die Zielen von allgemeinem Interesse dienen, insbesondere der Verwaltung und Nutzung von Funkfrequenzen aus Gründen der nationalen öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Verteidigung.

---

<sup>589</sup> Scherer, K&R 2002, S. 385 (396).

Gemäß Art. 3 wird ein Funkfrequenzausschuss (Radio Spectrum Committee – RSC) eingesetzt, der die Kommission unterstützt. Für diesen Ausschuss gelten die Regelungen des Beschlusses 1999/468/EG<sup>590</sup> über das Beratungsverfahren und das Regelungsverfahren weitestgehend entsprechend. Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission zusammen (Erwägungsgrund 6).

Nach Art. 4 Abs. 1 unterbreitet die Kommission hinsichtlich der mit der Frequenzentscheidung bezweckten Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens für die Frequenzpolitik in der Gemeinschaft dem Funkfrequenzausschuss geeignete technische Umsetzungsmaßnahmen, um harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sowie die Verfügbarkeit von Informationen nach Art. 5, die die Frequenznutzung betreffen, sicherzustellen. Dies umfasst jedoch weder Zuteilungs- und Genehmigungsverfahren noch die Entscheidung, ob bei der Zuteilung von Frequenzen wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren heranzuziehen sind (Erwägungsgrund 11). Fallen solche technischen Umsetzungsmaßnahmen in die Zuständigkeit der CEPT, wie z. B. die Harmonisierung der Frequenzbereichszuweisung oder die Verfügbarkeit von Informationen, erteilt die Kommission an die CEPT entsprechende Aufträge, in denen die durchzuführenden Arbeiten und der zugehörige Zeitplan angegeben sind (Art. 4 Abs. 2). Der Funkfrequenzausschuss wird dann im Beratungsverfahren tätig. Seit Inkrafttreten der Frequenzentscheidung wurden der CEPT bereits mehrere dieser Aufträge erteilt, etwa zur Harmonisierung der Frequenznutzung beim Kfz-Nahbereichsradar (Short-Range Radar, SRR), zur Entwicklung einheitlicher Nutzungsparameter für zusätzliche Frequenzen für die Mobilkommunikation der dritten Generation (IMT-2000) oder für die Wiederverwendung des ERMES-Bandes<sup>591</sup>. Auf der Grundlage der Arbeiten der CEPT entscheidet die Kommission, ob die Ergebnisse der Arbeiten in der Gemeinschaft Anwendung finden sollen, und legt eine Frist zur Umsetzung durch die Mitgliedstaaten fest (Art. 4 Abs. 3). Der Funkfrequenzausschuss wird hier im Regelungsverfahren tätig. Die ersten dieser technischen Umsetzungsmaßnahmen betreffen die EG-weite Harmonisie-

<sup>590</sup> Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23.

<sup>591</sup> Vgl. dazu Erster Jahresbericht über die Frequenzpolitik in der Europäischen Union – Stand der Durchführung und Ausblick vom 20. Juli 2004, KOM (2004) 507, S. 6 f.; Mitteilung der Kommission: Eine zukunftsgerichtete Frequenzpolitik in der Europäischen Union: Zweiter Jahresbericht vom 6. September 2005, KOM (2005) 411 endg., S. 12 f.

rung der Frequenznutzung auf den Gebieten der drahtlosen Internetanschlüsse<sup>592</sup>, des Kraftfahrzeug-Kurzstreckenradars (SRR)<sup>593</sup> und der Geräte mit geringer Reichweite<sup>594</sup>. Für den Fall, dass die Kommission oder ein Mitgliedsstaat der Auffassung ist, dass die durch die CEPT entsprechend durchgeführten Arbeiten angesichts des festgelegten Zeitplans keine zufriedenstellenden Fortschritte machen oder die Ergebnisse der Arbeiten nicht annehmbar sind, kann die Kommission unter Beteiligung des Funkfrequenzausschusses im Regelungsverfahren Maßnahmen ergreifen, um die Ziele des Auftrags zu erreichen (Art. 4 Abs. 4). Ähnliche Regelungen enthielten bereits die S-PCS- und die UMTS-Entscheidung<sup>595</sup>. Die Maßnahmen der Kommission auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 und 4 können gegebenenfalls die Möglichkeit einschließen, unter strengen Voraussetzungen auf begründeten Antrag des Mitgliedsstaates Übergangszeiträume, Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung des Frequenzspektrums oder beides vorzusehen (Art. 4 Abs. 5). Diese Ausnahmeregelungen müssen unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände in dem betreffenden Mitgliedsstaat gerechtfertigt sein. Durch die Ausnahme darf die Umsetzung der Maßnahme nicht unangemessen verzögert oder dürfen keine unangemessenen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wettbewerbslage oder den Regulierungsrahmen hervorgerufen werden. Die Kommission kann zur Erreichung des Ziels der Frequenzentscheidung unter Anwendung des Regelungsverfahrens für den Funkfrequenzausschuss auch technische Umsetzungsmaßnahmen vornehmen, die nicht in die Zuständigkeit der CEPT fallen (Art. 4 Abs. 6). Unbeschadet der Anwendung des Beteiligungs- und Regelungsverfahrens konsultiert die Kommission den Funkfrequenzausschuss regelmäßig zu den von der Zielrichtung der Frequenzentscheidung abgedeckten Fragen hinsichtlich von Beiträgen zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung der Frequenzpolitik der Gemeinschaft (Art. 4 Abs. 7).

<sup>592</sup> Entscheidung 2005/513/EG der Kommission vom 11. Juli 2005 über die harmonisierte Nutzung von Funkfrequenzen in den 5-GHz-Bändern für die Einführung drahtloser Zugangssysteme einschließlich lokaler Funknetze (WAS/Funk-LANs), ABl. L 187 vom 19. Juli 2005, S. 22.

<sup>593</sup> Entscheidung 2004/545/EG der Kommission vom 8. Juli 2004 zur Harmonisierung der Frequenznutzung im Bereich 79 GHz für Kfz-Kurzstreckenradargeräte in der Gemeinschaft, ABl. L 241 vom 13. Juli 2004, S. 66; Entscheidung 2005/50/EG der Kommission vom 17. Januar 2005 zur Harmonisierung der befristeten Nutzung des Frequenzbands im Bereich um 24 GHz durch Kfz-Kurzstreckenradargeräte in der Gemeinschaft, ABl. L 21 vom 25. Januar 2005, S. 15.

<sup>594</sup> Entscheidung 2006/771/EG der Kommission vom 9. November 2006 zur Harmonisierung der Frequenznutzung durch Geräte mit geringer Reichweite, ABl. L 312 vom 11. November 2006, S. 66.

<sup>595</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. d).

Gemäß Art. 5 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationalen Frequenzbereichszuweisungspläne und die Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Gebühren und Entgelte betreffend die Frequenznutzung zu veröffentlichen, soweit sie für die Erreichung des Ziels der Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens für die Frequenzpolitik in der Gemeinschaft relevant sind. Bisher galt dies nur sehr beschränkt hinsichtlich der Frequenzbereichszuweisungspläne für mobile und persönliche Kommunikationsdienste<sup>596</sup>. Die Informationen sind auf neuestem Stand zu halten. Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Einrichtung geeigneter Datenbanken zu ergreifen, um der Öffentlichkeit solche Informationen zur Verfügung zu stellen.

In Art. 6 der Frequenzentscheidung wird die künftige, im Gegensatz zur bisherigen Regelung des Art. 18 GenRL a. F.<sup>597</sup> erweiterte Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beziehungen zu Drittländern und internationalen Organisationen beschrieben. Nach Art. 6 Abs. 1 hat die Kommission Entwicklungen hinsichtlich des Frequenzspektrums in Drittländern und internationalen Organisationen, die sich auf die Durchführung der Frequenzentscheidung auswirken können, zu verfolgen. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission über alle rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten, die durch Drittländer oder internationale Organisationen bei der Durchführung der FreqE entstehen, zu unterrichten (Art. 6 Abs. 2). Die Kommission kann gegebenenfalls in Bezug auf Entwicklungen in Drittstaaten oder internationalen Organisationen dem Europäischen Parlament und dem Rat Maßnahmen vorschlagen, um die Umsetzung der Grundsätze und Ziele der Frequenzentscheidung sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 S. 1). Falls dies zur Erreichung des Ziels der Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens für die Frequenzpolitik in der Gemeinschaft erforderlich ist, werden gemeinsame politische Ziele vereinbart, um eine gemeinschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 S. 2). Art. 6 Abs. 4 stellt klar, dass durch Maßnahmen auf Grund des Art. 6 Rechte und Pflichten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aus internationalen Vereinbarungen unberührt bleiben.

Die Kommission hat seit Inkrafttreten der Frequenzentscheidung im Hinblick auf Art. 6 noch stärker als bisher die internationalen Entwicklungen hinsichtlich des Fre-

<sup>596</sup> Vgl. Richtlinie 96/2/EG vom 16. Januar 1996, ABl. L 20 vom 26. Januar 1996, S. 59.

<sup>597</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. c).



quenzspektrums verfolgt, mit den wichtigsten Handelspartnern der EG einen Dialog über die Entwicklung innovativer Konzepte für die Frequenzverwaltung und Reforminitiativen geführt und die Interessen der EG bei internationalen Frequenzverhandlungen vertreten<sup>598</sup>. Schon im Vorfeld und während der Durchführung der Welfunkkonferenz 2000 (WRC-2000) brachte sich die Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, aktiv vor allem im Rahmen der CEPT in den Abstimmungsprozess ein<sup>599</sup>. Dieses verstärkte Tätigwerden fand auch als Ergebnis der Forderungen aus der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch zur Frequenzpolitik statt. Insbesondere führte die Kommission, teilweise in Verbindung mit der CEPT, regelmäßige Konsultationen mit Vertretern der europäischen Industrie durch, in denen Fragen der WRC-2000 angesprochen wurden. An der WRC-2000 selbst nahm die Kommission als Beobachterin teil.

Die Vorbereitung und Teilnahme an der Welfunkkonferenz WRC-03 erfolgte durch die Kommission in Vertretung der EG erstmalig teilweise nach den Bestimmungen der neuen Frequenzentscheidung vom 7. März 2002<sup>600</sup>. Die Teilnahme der Kommission, in Vertretung der EG, als nicht abstimmungsberechtigte Delegation ergibt sich nunmehr als Aufgabe aus Art. 6 Abs. 1 der Frequenzentscheidung. Aus dieser Regelung ergibt sich auch der Auftrag zur Koordinierung der Verhandlungspositionen der EG-Mitgliedstaaten auf der WRC. In Vorbereitung der Konferenz fanden wiederum Konsultationen mit der Industrie statt. Die Kommission veröffentlichte, wie schon bei vorangegangenen WRC's, eine Mitteilung über die Themen, die auf der WRC-03 behandelt werden, und die entsprechenden politischen Ziele der Gemeinschaft<sup>601</sup>. Bei den Verhandlungen der WRC arbeiteten die Delegationen der EG-Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen der CEPT abstimmen, mit Unterstützung des EG-Ratsvorsitzes und der Kommission eng zusammen. Dadurch konnte ein einheitliches internationa-

<sup>598</sup> Vgl. KOM (2004) 507, S. 8 u. KOM (2005) 411 endg., S. 10.

<sup>599</sup> Vgl. dazu Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 8. März 2000, Europäische Standpunkte für die Welfunkkonferenz 2000 (WRC-2000), KOM (2000) 86 und Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 6. Dezember 2000, Ergebnisse der Welfunkkonferenz 2000 (WRC-2000) vor dem Hintergrund der Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2000) 811 endg.

<sup>600</sup> Vgl. dazu Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 14. April 2003, Welfunkkonferenz 2003 (WRC-03), KOM (2003) 183 endg., S. 8 ff. und Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19. November 2003, Ergebnisse der Welfunkkonferenz 2003 (WRC-03), KOM (2003) 707 endg.

<sup>601</sup> Vgl. KOM (2003) 183 endg.



les Auftreten gewährleistet werden. Auch die CEPT und die Kommission arbeiteten während der Konferenz weitgehend effektiv zusammen und ergänzten sich gegenseitig. Die europäische Industrie spielte auf der WRC-03 eine sehr konstruktive Rolle. Mit ihrer Unterstützung für allgemeine europäische Positionen konnte eine Vielzahl wichtiger Probleme erfolgreich gelöst werden. Das für die Weltfunkkonferenz WRC-03 festgelegte politische Ziel der Gemeinschaft<sup>602</sup>, vorrangig die Konsolidierung der Ergebnisse der WRC-2000 zu bewirken, wurde für das Satellitennavigationssystem der EG, GALILEO, für den Mobilfunk der dritten Generation, IMT-2000, für lokale Funknetze (R-LAN) und andere drahtlose Breitbandzugangsplattformen erreicht<sup>603</sup>. Die EG-Mitgliedstaaten und 10 Beitrittskandidaten bekräftigten in einer förmlichen Erklärung, die bei der ITU zur Aufnahme in die Schlussakte der WRC-03 hinterlegt wurde, dass sie die auf der Konferenz verabschiedeten Änderungen der VO Funk im Einklang mit ihren Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag anwenden werden<sup>604</sup>. Die verbindliche koordinierte technische Umsetzung von Maßnahmen zur Harmonisierung von Frequenzbereichszuweisungen ist nunmehr nach den Regeln des Art. 4 der Frequenzentscheidung durchführbar<sup>605</sup>. Über die Ergebnisse der WRC-03, vor allem aus Sicht der Gemeinschaftspolitik, wurde von der Kommission auf Aufforderung des Rates hin eine entsprechende Mitteilung verfasst<sup>606</sup>.

Art. 7 der Frequenzentscheidung verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission alle Informationen zu übermitteln, die erforderlich sind, um die Erfüllung ihrer sich aus der Entscheidung ergebenden Verpflichtungen zu prüfen. Art. 8 sichert dabei die Vertraulichkeit von Informationen, die unter das Geschäftsgeheimnis fallen.

Nach Art. 9 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über die auf Grundlage der Frequenzentscheidung durchgeführten Tätigkeiten bzw. angenommenen Maßnahmen sowie über künftige Tätigkeiten, die auf Grund der Frequenzentscheidung beabsichtigt sind, zu berichten. Eine solche Unterrichtung erfolgte erstmalig mit der Mitteilung der Kommission „Erster Jahresbericht über die Frequenzpolitik in der Europäischen Union – Stand der Durchführung und Ausblick“ vom

---

<sup>602</sup> Vgl. KOM (2003) 183 endg., S. 8 ff.

<sup>603</sup> Vgl. KOM (2003) 707 endg., S. 6 ff.

<sup>604</sup> Vgl. KOM (2003) 707 endg., S. 23.

<sup>605</sup> Zu möglichen Maßnahmen vgl. KOM (2003) 707 endg., S. 15 f.

<sup>606</sup> KOM (2003) 707 endg.

20. Juli 2004<sup>607</sup>. Es folgte die Mitteilung der Kommission: „Eine zukunftsgerichtete Frequenzpolitik in der Europäischen Union: Zweiter Jahresbericht“ vom 6. September 2005<sup>608</sup>.

Art. 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die nach Art. 12 Adressaten der Frequenzentscheidung sind, alle erforderlichen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen zur Durchführung der Entscheidung und aller sich daraus ergebenden Maßnahmen zu treffen. Die Frequenzentscheidung ist gemäß Art. 11 am 24. April 2002, dem Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, in Kraft getreten.

Gemäß dem Erwägungsgrund 10 zur Frequenzentscheidung kann die Kommission auch außerhalb des Rahmens der Frequenzentscheidung Konsultationen durchführen, um die Auffassungen der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaftsorgane, der Industrie und aller beteiligten Frequenznutzer kommerzieller und nichtkommerzieller Natur sowie anderer Betroffener zu Fragen der technischen, marktbezogenen und rechtlichen Entwicklungen, die sich auf die Nutzung des Frequenzspektrums auswirken können, zu berücksichtigen. Zu diesem Zwecke wurde mit Beschluss der Kommission vom 26. Juli 2002<sup>609</sup> eine beratende Gruppe für frequenzpolitische Fragen, die „Gruppe für Frequenzpolitik“ (Radio Spectrum Policy Group – RSPG) eingerichtet. Diese Gruppe unterstützt und berät die Kommission in frequenzpolitischen Fragen, bei der Koordinierung der politischen Ansätze und gegebenenfalls hinsichtlich harmonisierter Bedingungen für die Verfügbarkeit und effiziente Nutzung von Frequenzen, die für die Errichtung und die Funktion des Binnenmarktes notwendig sind (Art. 2). Sie ist daher im Gegensatz zum sich vorrangig mit technischen Maßnahmen befassenden Frequenzausschuss mit frequenzpolitischen Fragen betraut. Die Gruppe setzt sich aus einem hochrangigen Regierungssachverständigen jedes Mitgliedsstaates sowie einem hochrangigen Vertreter der Kommission zusammen (Art. 3). Sie soll umfassende und frühzeitige Konsultation mit Marktbeteiligten, Verbrauchern und Endbenutzern auf offene und transparente Weise durchführen (Art. 5). Die Gruppe für Frequenzpolitik hat im ersten Jahr ihres Bestehens ein Arbeitsprogramm mit von ihr zu behandelnden Themenkreisen festgelegt<sup>610</sup>. Als Themenkomplexe behandelt

---

<sup>607</sup> KOM (2004) 507 endg.

<sup>608</sup> KOM (2005) 411 endg.

<sup>609</sup> Beschluss 2002/622/EG der Kommission vom 26. Juli 2002 zur Einrichtung einer Gruppe für Frequenzpolitik, ABl. L 198 vom 27. Juli 2002, S. 49.

<sup>610</sup> Vgl. dazu KOM (2004) 507, S. 7 f.

werden dabei u. a. der Handel mit Frequenznutzungsrechten, die Auswirkungen der Umstellung auf den Digitalrundfunk aus frequenzpolitischer Sicht und die Vorbereitung für die ITU-Konferenz WRC-07<sup>611</sup>.

Nach Inkrafttreten der Frequenzentscheidung wurde, um eine ganzheitliche Betrachtung von frequenzpolitischen Fragen innerhalb der Kommission sicherzustellen, eine dienststellenübergreifende Frequenzgruppe (Spectrum Interservice Group – SIG) geschaffen<sup>612</sup>. Diese Gruppe bereitet außerdem die Sitzungen des Funkfrequenzausschusses und der Gruppe für Frequenzpolitik vor.

## **V. Richtlinie über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste**

Die Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (WettbRL) enthält ebenfalls Regelungen in Bezug auf Fragen der Nutzung des Frequenzspektrums. Die Richtlinie enthält keine weitreichenden inhaltlichen Änderungen, sondern konsolidiert lediglich die seit ihrer Annahme im Jahr 1990 fünfmal geänderte Richtlinie 90/388/EWG, mit der die ersten Grundlagen für die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes geschaffen wurden. Nur die Bestimmungen, die zur Verwirklichung des vollständigen Wettbewerbs im Telekommunikationssektor nach wie vor notwendig sind, werden beibehalten.

Die Richtlinie bezieht sich nunmehr auf die Übertragung aller elektronischen Kommunikationsdienste und -netze. Die Begriffe „Telekommunikationsdienste und -netze“ werden nicht mehr verwendet, um auch Verschmelzungen verschiedener Dienste und Netze einzubeziehen<sup>613</sup>. Mittels der Dienste und Netze übertragene Inhalte werden von der Richtlinie nicht erfasst (vgl. Art. 1 Nr. 3). Art. 2 als zentrale Bestimmung sieht die Aufhebung der ausschließlichen und besonderen Rechte vor, die von den Mitgliedstaaten für die Errichtung und/oder Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder die Erbringung von öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten gewährt wurden. Alle Mitgliedstaaten wurden angehalten, spätestens

<sup>611</sup> Vgl. dazu KOM (2005), 411 endg., S. 12 f.

<sup>612</sup> Vgl. dazu KOM (2004) 507, S. 10 f.

<sup>613</sup> Ladeur, K&R 2003, S. 153 (153 f.).

bis zum 24. Juli 2003 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass jedes Unternehmen das Recht zur Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste bzw. zur Errichtung, zum Ausbau und zur Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze erhält. Beschränkungen sind insoweit ausschließlich im Rahmen des Richtlinienpakets vom 7. März 2002<sup>614</sup> zulässig.

Im Hinblick auf Frequenznutzungsrechte bestimmt Art. 4 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten keine ausschließlichen oder besonderen Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen für die Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste gewähren dürfen. Weiterhin wird bestimmt, dass die Vergabe von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste nach objektiven, nachvollziehbaren, diskriminierungsfreien und angemessenen Kriterien zu erfolgen hat. Dies gilt unbeschadet der von einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz des Gemeinwohls in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht eingeführten besonderen Kriterien und Verfahren für die Vergabe von Frequenznutzungsrechten an Hörfunk- und TV-Inhalteanbieter. Auch in Bezug auf die Frequenznutzungsrechte sollen sämtliche ungerechtfertigte Beschränkungen, die geeignet sind, die Entwicklung konkurrierender Dienste zu behindern, unterbunden werden.

Die Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet (Art. 12) und am 7. Oktober 2002 in Kraft getreten.

## **VI. Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk**

Für den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk wurden bislang durch die Europäische Gemeinschaft keine rechtlichen Vorgaben erlassen. Der Aktionsplan „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“ vom 28. Mai 2002 sah lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2003 ihre Absichten hinsichtlich des Übergangs zum Digitalfernsehen veröffentlichen<sup>615</sup>. Dabei könnten nach den Vorstellungen der Kommission ein Zeitplan und eine Einschätzung der Marktbedingungen

<sup>614</sup> Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie); Richtlinie 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie); Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie); Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie).

<sup>615</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 28. Mai 2002 eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002, KOM (2002) 263 endg., S. 21.

sowie ein Abschaltungsdatum, das die Rückgabe und Neuverteilung der Frequenzen ermöglichen würde, genannt werden. In der Mitteilung der Kommission „über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk“ vom 17. September 2003 wurde Gleiches für den digitalen Hörfunk gefordert<sup>616</sup>. Eine Diskussion der Problematik der Umstellung auf den digitalen Rundfunk sollte nach Vorstellung der Kommission in der neuen „Gruppe für Funkfrequenzpolitik“ erfolgen<sup>617</sup>. Entsprechende Übergangspläne der Mitgliedstaaten wurden inzwischen veröffentlicht<sup>618</sup>. Danach ist für das analoge Fernsehen z. B. in Deutschland und Österreich eine Abschaltung bis 2010 angedacht, während in Großbritannien eine phasenweise Abschaltung bis 2012 erfolgen soll. In Frankreich, Polen und Dänemark gibt es noch keinen festen Termin.

Die Gruppe für Frequenzpolitik hat im November 2004 nach erfolgter Anhörung der Beteiligten eine Stellungnahme zum möglichen Übergang von analoger auf digitale Technik vorgelegt<sup>619</sup>. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme veröffentlichte die EG-Kommission am 24. Mai 2005 eine Mitteilung über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk<sup>620</sup>. Darin schlägt die Kommission vor, den letzten Termin für den Abschluss der Analogabschaltung in allen Mitgliedstaaten auf Anfang 2012 festzulegen<sup>621</sup>. Weiterhin möchte die Kommission darauf hinwirken, dass ein Teil der frei werdenden Frequenzen EG-weit vergeben wird, um die Einführung europaweiter Dienste und Anwendungen zu erleichtern<sup>622</sup>. Die Kommission hat die Absicht geäußert, auch stärkeren politischen Einfluss auf die regionalen Funkkonferenzen der ITU für Europa, Afrika und die Nachbarländer (Region 1) in den Jahren 2004 und 2006 (Doppelsitzung) und die Weltfunkkonferenz 2007 (WRC-07) zu nehmen, die derzeit die Frequenzplanung für die terrestrische Ausstrahlung des Rundfunks überprüfen, um den digitalen Übergang zu erleichtern und

<sup>616</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17. September 2003 über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung), KOM (2003) 541 endg., S. 32.

<sup>617</sup> KOM (2003) 541 endg., S. 28.

<sup>618</sup> Vgl. dazu Europäische Kommission, National Switchover Plans, unter [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/ecom/todays\\_framework/digital\\_broadcasting/switchover/national\\_swo\\_plans/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/todays_framework/digital_broadcasting/switchover/national_swo_plans/index_en.htm).

<sup>619</sup> Vgl. Radio Spectrum Policy Group, Opinion on Spectrum Implications of Switchover to Digital Broadcasting vom 19. November 2004, RSPG04-55 Revisited, unter [http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/meeting/rspg5/rspg04\\_55\\_opinion\\_digit\\_switchover.pdf](http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/meeting/rspg5/rspg04_55_opinion_digit_switchover.pdf).

<sup>620</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24. Mai 2005 über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk, SEK (2005) 661.

<sup>621</sup> SEK (2005) 661, S. 11.

<sup>622</sup> Ebd.

die Situation nach der Abschaltung des analogen Rundfunks vorzubereiten<sup>623</sup>. Dabei soll auf die Wahrung der Möglichkeit der flexiblen Nutzung der ehemals durch das analoge Fernsehen genutzten Frequenzbänder hingewirkt werden<sup>624</sup>.

Die RRC-06 in Genf hat sich am 16. Juni 2006 auf das Ende der analogen Frequenznutzung auf den für Fernsehdienste genutzten Frequenzbändern von 174 bis 230 MHz und 470 bis 862 MHz bis spätestens zum 17. Juni 2015 geeinigt<sup>625</sup>. Lediglich einige Staaten, darunter nicht Deutschland, haben sich Nachfristen von bis zu fünf Jahren für den Bereich von 174 bis 230 MHz erbeten.

---

<sup>623</sup> Vgl. KOM (2003) 541 endg., S. 27 f.; SEK (2005) 661, S. 8.

<sup>624</sup> SEK (2005) 661, S. 8.

<sup>625</sup> Vgl. dazu [http://www.itu.int/newsroom/press\\_releases/2006/11.html](http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/11.html).

## G. Neuregelungsbedarf und Umsetzung in das deutsche Recht

### I. Allgemeines

Der neue EG-Rechtsrahmen für die Kommunikationspolitik war bis zum 24. Juli 2003 (die Datenschutzrichtlinie bis zum 31. Oktober 2003) in innerstaatliches Recht umzusetzen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten jedoch nur fünf Mitgliedstaaten (Finnland, Dänemark, Schweden, Großbritannien und Irland) eine entsprechende Anpassung ihres nationalen Rechtes vorgenommen und die Umsetzungsmaßnahmen der Kommission mitgeteilt<sup>626</sup>. In den anderen Mitgliedstaaten erlangte das Richtlinienpaket der EG soweit möglich unmittelbare Anwendung<sup>627</sup>. In den zum 1. Mai 2004 beigetretenen neuen EG-Mitgliedstaaten war das Richtlinienpaket ebenfalls umzusetzen. Die Kommission teilte am 8. Oktober 2003 mit, dass sie gegen acht Mitgliedstaaten, die am 6. Oktober 2003 die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung immer noch nicht ergriffen hatten, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat<sup>628</sup>. Diese acht Staaten waren Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Portugal.

Die Bundesregierung legte erst am 15. Oktober 2003 einen Entwurf eines neuen Telekommunikationsgesetzes vor, das u. a. der Umsetzung der Rahmenrichtlinie, Genehmigungsrichtlinie, Zugangsrichtlinie, Universaldienstrichtlinie und Datenschutzrichtlinie dienen sollte<sup>629</sup>. Dieser Entwurf wurde unter Beteiligung der Wirtschaftsverbände kontrovers diskutiert<sup>630</sup>. Nach Verabschiedung des neuen Telekommunikationsgesetzes im Bundestag am 12. März 2004 lehnte der Bundesrat die Gesetzesfassung mit Beschluss vom 2. April 2004 ab und rief den Vermittlungsausschuss an<sup>631</sup>. Am 6. Mai 2004 erfolgte durch den Deutschen Bundestag und am 14. Mai

<sup>626</sup> Vgl. dazu Europäischen Kommission, Pressemitteilung IP/03/1121 vom 25. Juli 2003, unter <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1121&format=HTML&aged=1&language=>.

<sup>627</sup> Vgl. dazu Ellinghaus, CR 2003, S. 657 (658 ff.); RegTP, Mitteilung 189/2003, darüber, dass für den Markteintritt keine Lizenzen mehr gefordert werden, ABl. 2003, S. 764.

<sup>628</sup> Vgl. dazu Europäischen Kommission, Pressemitteilung IP/03/1356 vom 8. Oktober 2003, unter <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1356&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

<sup>629</sup> BT-Drucksache 15/2316.

<sup>630</sup> Vgl. dazu die Übersicht bei tkrecht.de, TKG-Novelle, Genese, unter <http://www.tkrecht.de/index.php4?modus=4&submodus=1>.

<sup>631</sup> BR-Drucksache 200/04.



2004 durch den Bundesrat<sup>632</sup> die Annahme der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses<sup>633</sup>. Das Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 22. Juni 2004 wurde daraufhin am 25. Juni 2004 im Bundesgesetzblatt verkündet<sup>634</sup> und trat, bis auf einzelne Regelungen, am 26. Juni 2004 in Kraft.

Bis Ende November 2004 hatten 5 Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland und Luxemburg) den neuen Rechtsrahmen immer noch nicht umgesetzt. Gegen diese Staaten wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet<sup>635</sup>.

Grundsätzlich werden durch die neuen Vorgaben der EG die Möglichkeiten für den nationalen Gesetzgeber, den Regulierungsrahmen vorzugeben, verringert. Im Gegenzug werden der Kommission größere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Regulierung eingeräumt<sup>636</sup>. Der Handlungsspielraum der nationalen Regulierungsbehörden wird vergrößert. Durch die Novellierung des TKG soll im Einklang mit dem Ansatz des neuen Rechtsrahmens der EG zur technologieneutralen Regulierung aller Kommunikationsnetze und -dienste unnötige Regulierung vermieden werden<sup>637</sup>. Der Rahmen für die Tätigkeit der Regulierungsbehörde soll weitgehend präzisiert werden, um Rechts- und Investitionssicherheit zu gewährleisten<sup>638</sup>.

Die Umsetzung der Vorgaben der EG für den neuen Rechtsrahmen in der Kommunikationspolitik war nach Auffassung der Bundesregierung nicht allein durch Änderungen des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 möglich<sup>639</sup>. Vielmehr wurden wegen der Vielzahl der erforderlichen Änderungen eine Neufassung und damit eine weitreichende Überarbeitung notwendig. Hinsichtlich der Frequenzentscheidung bestand kein unmittelbarer Umsetzungsbedarf, da in dieser keine konkreten Harmonisierungsmaßnahmen festgelegt wurden<sup>640</sup>.

---

<sup>632</sup> BR-Drucksache 379/04.

<sup>633</sup> BT-Drucksache 15/3063.

<sup>634</sup> BGBl. 2004 I, S. 1190.

<sup>635</sup> Vgl. zum Ganzen Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 2. Dezember 2004, Europäische Vorschriften zur elektronischen Kommunikation und Märkte 2004, KOM (2004) 759 endg., S. 9 f.

<sup>636</sup> Beese/Merkt, MMR 2000, S. 532 (534); Schütz/Attendorn/König, Rn. 38.

<sup>637</sup> Vgl. BT-Drucksache 15/2316, S. 55.

<sup>638</sup> Vgl. ebd.

<sup>639</sup> Vgl. ebd.; zum Umsetzungsspielraum: Immenga/Kirchner, TKMR 2002, S. 340 (344 ff.).

<sup>640</sup> Husch/Kemmler/Ohlenburg, MMR 2003, S. 139 (148).

Das TKG 2004 enthält u. a. in den §§ 1 bis 8 allgemeine Vorschriften, in den §§ 52 bis 65 Vorschriften über die Frequenzordnung, in den §§ 116 bis 141 Vorschriften über die Regulierungsbehörde und in den §§ 142 bis 147 Vorschriften über Abgaben.

## II. Allgemeine Vorschriften

Zentrales Ziel des Telekommunikationsgesetzes bleibt nach § 1 TKG 2004 die Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Bereich der Telekommunikation durch eine die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltende staatliche Regulierung. Diese Regulierung ist nach den Vorgaben des neuen EG-Rechtsrahmens - so weit möglich und sinnvoll<sup>641</sup> - technologieneutral zu gestalten<sup>642</sup>. Das Prinzip der Technologieneutralität erlangt dabei insbesondere im Bereich der Frequenzregulierung Bedeutung<sup>643</sup>. Als weitere Ziele des Gesetzes werden die Förderung leistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen und wie bisher schon die Gewährleistung flächendeckend angemessener und ausreichender Dienstleistungen genannt. Die Festlegung einer Frequenzordnung wird nicht mehr als Selbstzweck ausdrücklich angeführt, ist jedoch zur Erreichung des im Gesetz genannten Ziels der Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und leistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen unerlässlich. In § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG 2004 ist weiterhin die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks, als Regulierungsziel genannt.

In § 2 TKG 2004 werden die bisherigen Ziele der Regulierung im Wesentlichen weiterverfolgt. Es werden jedoch Ergänzungen nach Maßgabe des Zielkatalogs aus Art. 8 der Rahmenrichtlinie<sup>644</sup> vorgenommen. In § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG 2004 wird das Ziel der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und der Unterstützung von Innovationen in Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 c) RRL eingefügt. Gefördert werden sollen somit nur im Hinblick auf den Wettbewerb als effizient eingestufte Investitionen und nicht generell jede einmalig getätigte Investition. Letzteres wäre mit den ordnungspolitischen Prinzipien der Marktwirtschaft nicht vereinbar und ist daher nicht erfasst<sup>645</sup>. Mit § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG 2004 wird das Ziel der Förderung der Entwick-

<sup>641</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 56.

<sup>642</sup> Scherer, NJW 2004, S. 3001 (3002); Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 56.

<sup>643</sup> Heun, CR 2003, S. 485 (487); Schuster, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 1, Rn. 7.

<sup>644</sup> Vgl. dazu oben, F. II.

<sup>645</sup> Vgl. BT-Drucksache 15/2316, S. 56; Säcker, in BerlKommTKG, § 2, Rn. 8.

lung des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft in Umsetzung von Art. 8 Abs. 3 RRL in das TKG 2004 aufgenommen. Damit soll deutlich gemacht werden, dass die Regulierung nicht allein auf den Wettbewerb im nationalen Markt, sondern auch auf die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes gerichtet ist<sup>646</sup>. Zugleich wird mit dieser Zielbestimmung die Regelung des Art. 7 Abs. 2 RRL, die ein allgemeines Gebot der Regulierungsbehörden zur Kooperation miteinander und mit der Kommission enthält<sup>647</sup>, umgesetzt. Wegen des in Folge der europäischen Vorgaben insgesamt erhöhten Ermessensspielraums der Regulierungsbehörde werden die Regulierungsziele zukünftig größere Bedeutung bei Entscheidungen der Behörde erlangen<sup>648</sup>. Die hoheitlichen Rechte des Bundesministeriums für Verteidigung (§ 2 Abs. 4 TKG 2004) und die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder (§ 2 Abs. 5 TKG 2004) bleiben wie bisher von den Regelungen des TKG unberührt.

Gemäß der neuen Vorschrift des § 5 TKG 2004 müssen Veröffentlichungen der Regulierungsbehörde nunmehr sowohl in deren Amtsblatt als auch auf deren Internetseite erfolgen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Diese Vorschrift trägt der gemeinschaftsrechtlich gewünschten Erhöhung der Transparenz Rechnung<sup>649</sup>.

Nach Art. 3 Abs. 2 GenRL darf die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste im Grundsatz, mit Ausnahme beispielsweise für Nutzungsrechte an Frequenzen, nur noch von einer Allgemeingenehmigung abhängig gemacht werden, um so den Marktzutritt zu erleichtern<sup>650</sup>. Insofern war durch das neue TKG in Umsetzung dieser Regelung die Möglichkeit eines Marktzutrittes ohne vorherige ausdrückliche Entscheidung oder einen anderen Verwaltungsakt der Regulierungsbehörde sicherzustellen<sup>651</sup>. Dem deutschen Verwaltungsrecht ist die Rechtsfigur der Allgemeingenehmigung unbekannt<sup>652</sup>. Mit dem neuen TKG 2004 wird daher die bisher nach § 6 TKG bestehende Lizenzpflicht für das Betreiben von grundstücksüberschreitenden Übertragungswegen für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlich-

<sup>646</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (25).

<sup>647</sup> Vgl. dazu oben unter F. II.

<sup>648</sup> Heun, CR 2003, S. 485 (487).

<sup>649</sup> Schütz, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 5, Rn. 1.

<sup>650</sup> Vgl. dazu oben unter F. III.

<sup>651</sup> Vgl. Koenig/Loetz/Neumann, S. 81 f.; Schütz, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 6, Rn. 6; Scherer, K&R 2002, S. 329 (330 f.).

<sup>652</sup> Neumann/Moritz, in Hoeren/Sieber, HbMMR, Teil 4, Rn. 15.

keit und für Sprachtelefondienste auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze abgeschafft<sup>653</sup>.

In Annäherung an das allgemeine deutsche Wettbewerbs- und Gewerberecht<sup>654</sup> ist nach § 6 TKG 2004 nur noch eine Meldepflicht für gewerbliche Anbieter vorgesehen. Eine solche allgemeine Meldepflicht ist nach den Regelungen des Art. 3 Abs. 2 S. 2 u. 3 sowie Abs. 3 GenRL ausdrücklich zulässig<sup>655</sup>. Die Meldepflicht dient vorrangig dazu, der Regulierungsbehörde die Möglichkeit zu geben, den Überblick über den Gesamtmarkt für Telekommunikation zu behalten, um so den Wettbewerb entsprechend beurteilen zu können<sup>656</sup>. Die Meldung ist im Einzelnen dazu geeignet, der Regulierungsbehörde die Führung eines Verzeichnisses über die Netzbetreiber und Diensteanbieter zu ermöglichen. Weiterhin soll die Meldepflicht der Regulierungsbehörde die Überwachung der Tätigkeit auf dem Markt und die Auferlegung von Verpflichtungen nach dem TKG ermöglichen<sup>657</sup>. § 6 Abs. 1 TKG 2004 sieht als Ersatz für die bisherige Regelung über die Anzeigepflicht in § 4 Satz 1 TKG vor, dass, wer gewerblich öffentliche Telekommunikationsnetze betreibt oder gewerblich Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbringt, die Aufnahme, Änderung oder Beendigung seiner Tätigkeit sowie Änderungen seiner Firma in Schriftform bei der Regulierungsbehörde melden muss. Die Meldung hat jedoch nunmehr wie in § 14 GewO<sup>658</sup> unverzüglich zu erfolgen<sup>659</sup>. Gewerblich in diesem Sinne ist dabei jede Tätigkeit, die zumindest mit der Absicht der Kostendeckung der Öffentlichkeit angeboten wird<sup>660</sup>. Öffentlichkeit ist jeder unbestimmte Personenkreis<sup>661</sup>. In Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 GenRL bestimmt § 6 Abs. 2 TKG 2004, dass die Meldung nicht mehr umfassen darf als die Angaben, die für die Identifizierung des Betreibers oder Anbieters erforderlich sind. Die Meldung hat auf einem von der Regulierungsbehörde vor-

<sup>653</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2003, S. 485 (487); ders., CR 2004, S. 893 (895); Scherer, NJW 2004, S. 3001 (3002).

<sup>654</sup> Vgl. zur Anzeigepflicht §§ 14 und 15 der Gewerbeordnung (GewO) vom 21. Juni 1869 (RGBl., S. 245), neu gefasst durch Bekanntmachung v. 22. Februar 1999 (BGBl. I, S. 202), zuletzt geändert durch Art. 144 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407); Heun, CR 2004, 893 (895).

<sup>655</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>656</sup> Lammich, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 6, Rn. 4; BT-Drucksache 15/2316, S. 60.

<sup>657</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 60.

<sup>658</sup> Vgl. dazu Marcks, in von Landmann/Rohmer, GewO, § 14, Rn. 53; Heß, in Friauf, GewO, § 14, Rn. 10.

<sup>659</sup> Vgl. zu möglichen Rechtsfolgen bei Nichterfüllung der Anzeigepflicht: Zimmer, CR 2003, S. 893 (895 f.).

<sup>660</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 60; für den Ausschluss von Tätigkeiten ohne Gewinnerzielungsabsicht: Neumann/Moritz, in Hoeren/Sieber, HbMMR, Teil 4, Rn. 20.

<sup>661</sup> Lammich, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 6, Rn. 3; Schütz, Rn. 16.

geschriebenen und veröffentlichten Formular zu erfolgen<sup>662</sup>. § 6 Abs. 3 TKG 2004 setzt Art. 9 GenRL<sup>663</sup> in nationales Recht um. Auf Antrag muss die Regulierungsbehörde innerhalb einer Woche dem Unternehmen die Vollständigkeit der Meldung sowie die sich hieraus ergebenden Rechte bescheinigen<sup>664</sup>. Die Regulierungsbehörde ist, wie schon nach § 4 S. 2 TKG, gemäß § 6 Abs. 4 TKG 2004 auch zur Information der am Markt tätigen Wettbewerber<sup>665</sup> verpflichtet, regelmäßig ein Verzeichnis der gemeldeten Unternehmen zu veröffentlichen<sup>666</sup>. Ende Juli 2006 waren danach insgesamt 2186 Unternehmen gemeldet. Die Regulierungsbehörde kann nach § 6 Abs. 5 TKG 2004 die Einstellung der Geschäftstätigkeit auch von Amts wegen feststellen, wenn diese eindeutig feststeht und die Beendigung nicht innerhalb von sechs Monaten schriftlich gemeldet worden ist.

Nach der Übergangsregelung des § 150 Abs. 2 TKG 2004 sind Unternehmen, die auf Grund des TKG angezeigt haben, dass sie Telekommunikationsdienstleistungen erbringen oder Lizenznehmer sind, nicht meldepflichtig nach § 6 TKG 2004. Diese klarstellende Regelung genügt der Vorgabe des Art. 17 Abs. 1 GenRL, wonach nach altem Recht erteilte Genehmigungen mit den neuen europarechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen sind<sup>667</sup>. Eine Verpflichtung zur erneuten Meldung würde einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand darstellen.

§ 4 TKG 2004 enthält wie schon § 5 TKG a. F. eine Berichtspflicht gegenüber der Regulierungsbehörde, damit diese ihre Berichtspflichten gegenüber der Kommission und nach dem neuen Wortlaut auch gegenüber anderen internationalen Gremien (wie z. B. der ITU) erfüllen kann. Der Adressatenkreis dieser Verpflichtung ist identisch mit dem Adressatenkreis der Meldepflicht nach § 6 TKG 2004<sup>668</sup>.

---

<sup>662</sup> Vgl. zu diesem Formular: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/2601.pdf>.

<sup>663</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>664</sup> Lammich, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 6, Rn. 10.

<sup>665</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 60.

<sup>666</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Telekommunikationsdiensteanbieter, unter <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6918.pdf>.

<sup>667</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>668</sup> Neumann/Moritz, in Hoeren/Sieber, HbMMR, Teil 4, Rn. 29.

### III. Regulierungsbehörde

Nach § 116 Abs. 1 TKG 2004 hatte die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit die ihr nach dem Telekommunikationsgesetz oder anderen Gesetzen zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse wahrzunehmen. § 116 Abs. 1 TKG 2004 löste somit § 66 TKG ab, der noch die Errichtung der Regulierungsbehörde regelte. Eine Änderung der bestehenden Organisationsstruktur der Regulierungsbehörde war gemeinschaftsrechtlich nicht geboten<sup>669</sup>. Nach dem Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzAG) vom 7. Juli 2005<sup>670</sup> wurde die RegTP unter Ausdehnung ihrer Aufgaben auf die genannten Tätigkeiten mit Wirkung zum 13. Juli 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen umbenannt.

Durch § 117 TKG 2004 wird die nach § 66 Abs. 5 TKG bestehende Veröffentlichungspflicht für allgemeine Weisungen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie<sup>671</sup>) insofern erweitert, als dass nunmehr sämtliche allgemeine und Einzelweisungen, die durch das Ministerium erteilt werden, im Bundesanzeiger veröffentlicht werden müssen. Etwas anderes gilt nur für durch das Bundesministerium an die Regulierungsbehörde delegierte Aufgaben, die in die eigene Zuständigkeit des Ministeriums fallen. Mit dieser auf einem Vorschlag des Bundesrates beruhenden weitreichenden Veröffentlichungspflicht sollen die Transparenz in der Arbeit der Regulierungsbehörde und deren Unabhängigkeit gestärkt werden<sup>672</sup>. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sah nur eine Veröffentlichungspflicht für Weisungen mit Bezug auf Beschlusskammerentscheidungen vor<sup>673</sup>.

<sup>669</sup> Scherer, K&R 2002, S. 273 (279 f.).

<sup>670</sup> Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts v. 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970 (2009)), zuletzt geändert durch Art. 27 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>671</sup> Vgl. Art. 273 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>672</sup> Scherer, NJW 2004, S. 3001 (3009); BT-Drucksache 15/2316, S. 125; vgl. dazu auch Neumann/Moritz, in Hoeren/Sieber, HbMMR, Teil 4, Rn 303 f.

<sup>673</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 44; kritisch Heun, CR 2003, S. 485 (496).



Neben die alle zwei Jahre schon nach § 81 TKG und nun nach § 121 TKG 2004 geforderte Veröffentlichung eines Tätigkeitsberichts ist nunmehr gemäß § 122 TKG 2004 auch die Verpflichtung zur jährlichen Veröffentlichung eines Berichts über die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes getreten<sup>674</sup>. Dieser Jahresbericht hat die wesentlichen Marktdaten und Fragen des Verbraucherschutzes zu enthalten. Weiterhin ist in den Jahresbericht auch ein Vorhabenplan aufzunehmen, der die im laufenden Jahr von der Regulierungsbehörde zu begutachtenden grundsätzlichen rechtlichen und ökonomischen Fragestellungen enthält<sup>675</sup>. Die entsprechenden Ergebnisse sind dann im darauf folgenden Jahresbericht zu veröffentlichen. Auf Intervention des Bundesrates hin wurde für den Vorhabenplan auf Grund seiner Bedeutung für die Marktteilnehmer und zur Umsetzung des Transparenzgebotes die Notwendigkeit einer vorherigen öffentlichen Anhörung in den Gesetzestext eingefügt<sup>676</sup>. Die Veröffentlichung von Jahresberichten erfolgte bisher auf freiwilliger Basis durch die RegTP<sup>677</sup>.

Die Regelung des § 127 TKG 2004 erweitert im Verhältnis zu § 72 TKG die Informationspflichten der Dienste- und Netzbetreiber gegenüber der Regulierungsbehörde<sup>678</sup>. Nach § 127 Abs. 2 TKG 2004 kann die Regulierungsbehörde wie bisher zur Erfüllung der ihr im TKG übertragenen Aufgaben Auskunft über die wirtschaftlichen Verhältnisse der TK-Unternehmen verlangen, sowie die geschäftlichen Unterlagen innerhalb der üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten einsehen und prüfen. Die ergänzend eingefügte Regelung des § 127 Abs. 1 TKG 2004 dient der Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 und 6 Abs. 1 GenRL<sup>679</sup> in nationales Recht und gibt an, welche Auskünfte die Bundesnetzagentur zusätzlich zu der Auskunft nach § 127 Abs. 2 TKG 2004 fordern kann. Nach § 127 Abs. 1 TKG 2004 sind die Netzbetreiber und Diensteanbieter unbeschadet anderer nationaler Berichts- und Informationspflichten gehalten, im Rahmen der Rechte und Pflichten aus dem TKG der Bundesnetzagentur auf Verlangen Auskünfte zu erteilen, die für den Vollzug des TKG erforderlich sind.

<sup>674</sup> Vgl. dazu Gramlich, CR 2006, S. 518 (518); Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 180 ff.

<sup>675</sup> Vgl. dazu Gramlich, CR 2005, S. 560 (560).

<sup>676</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 126.

<sup>677</sup> Vgl. zu älteren Jahresberichten unter [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/9ba17a285771605fe045f0941d8da5a0,b793395f7472636964092d09313431/Presse/Berichte\\_3f.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/9ba17a285771605fe045f0941d8da5a0,b793395f7472636964092d09313431/Presse/Berichte_3f.html).

<sup>678</sup> Heun, CR 2004, S. 893 (896); Lammich, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 127, Rn. 3 u. 11.

<sup>679</sup> Vgl. dazu oben, F. III.



Insbesondere kann die Bundesnetzagentur dabei Auskünfte verlangen, die erforderlich sind:

- für die systematische und einzelfallbezogene Überprüfung der Verpflichtungen, die sich aus dem oder auf Grund des TKG ergeben,
- die einzelfallbezogene Überprüfung von Verpflichtungen, wenn der Regulierungsbehörde eine Beschwerde vorliegt oder sie aus anderen Gründen eine Pflichtverletzung annimmt oder von sich aus Ermittlungen durchführt,
- die Veröffentlichung von Qualitäts- und Preisvergleichen für Dienste zum Nutzen der Endnutzer,
- genau angegebene statistische Zwecke,
- ein Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren
- Verfahren auf Erteilung von Nutzungsrechten, etwa an Frequenzen, und zur Überprüfung entsprechender Anträge sowie
- zur Nutzung von Nummern.

Die Auskünfte zu den ersten fünf Punkten dürfen nicht vor Zugang zum Markt oder als Bedingung für den Marktzugang verlangt werden. Art. 11 Abs. 2 GenRL wird mit der bereits in § 72 TKG enthaltenen Regelung des § 127 Abs. 3 TKG 2004 in nationales Recht umgesetzt. § 127 Abs. 3 TKG 2004 bestimmt, dass die Bundesnetzagentur die Auskünfte nach den Absätzen 1 und 2 durch schriftliche Verfügung unter Angabe der Rechtsgrundlage, des Gegenstands und des Zwecks des Auskunftsverlangens anzufordern hat. Weiterhin ist eine angemessene Frist zur Erteilung der Auskunft zu bestimmen.

Das Beschlusskammerverfahren nach § 73 TKG ist in § 132 TKG 2004 in seiner Form weitestgehend erhalten geblieben. Ausgedehnt wurde die Zuständigkeit dahingehend, dass die Beschlusskammern nunmehr u. a. über die Durchführung eines Vergabeverfahrens für Frequenzen nach § 55 Abs. 9 TKG 2004, über Art und Bedingungen des Vergabeverfahrens bei knappen Frequenzen gemäß § 61 TKG 2004 und über die Freigabe von Frequenzbereichen für den Frequenzhandel gemäß § 62 TKG 2004 entscheiden.

Der neue EG-Rechtsrahmen verpflichtet den deutschen Gesetzgeber nicht, die Vorschriften über das Gerichtsverfahren zu überarbeiten<sup>680</sup>. Auch im neuen TKG wurde am Verwaltungsrechtsweg festgehalten, obwohl im Gesetzgebungsverfahren erwogen wurde, den Kartellrechtsweg zu eröffnen<sup>681</sup>. Nach § 137 Abs. 2 TKG 2004 findet dabei, wie schon bisher nach § 80 Abs. 1 TKG, bei Gerichtsverfahren gegen Entscheidungen der Beschlusskammern kein Vorverfahren statt. Diese Regelung ist Ausdruck der von der Rahmenrichtlinie geforderten Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und dient der Verfahrensbeschleunigung<sup>682</sup>. Der Verfahrensbeschleunigung und schnelleren Herstellung von Rechtssicherheit dient ebenfalls der in § 137 Abs. 3 TKG 2004 geregelte Wegfall einer verwaltungsgerichtlichen Instanz bei Gerichtsverfahren gegen Beschlusskammerentscheidungen<sup>683</sup>. Die Berufung gegen ein Urteil und die Beschwerde gegen eine andere Entscheidung des Verwaltungsgerichts werden damit ausgeschlossen. Es findet eine Verkürzung auf eine Tatsacheninstanz statt. Begründet wird dieser Verzicht mit der existentiellen Bedeutung zügiger Entscheidungen für die Wettbewerber und der Förderung des Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt<sup>684</sup>.

§ 140 TKG 2004 regelt, dass die Regulierungsbehörde im Bereich der europäischen und internationalen Telekommunikationspolitik, insbesondere bei der Mitarbeit in europäischen oder internationalen Institutionen oder Organisationen (wie der ITU, der CEPT, dem Europäischen Büro für Funkangelegenheiten (ERO), dem Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)), im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie<sup>685</sup> tätig wird. Diese Regelung gilt jedoch nicht für die bereits von § 2 Abs. 2 BNetzAG umfassten Aufgaben, die die Bundesnetzagentur auf Grund des TKG oder anderer Gesetze sowie auf Grund von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften in eigener Zuständigkeit wahrnimmt.

<sup>680</sup> Ohlenburg, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 137, Rn. 1; Husch/Kemmler/Ohlenburg, MMR 2003, S. 139 (139); Koenig/Loetz/Neumann, Die Novellierung des TKG, S. 124; Ohlenburg, TKMR 2003, S. 164 (165); Scherer, MMR-Beil. 12/2002, S. 23 (26); Kind/Geppert/Schütze/Schulze zur Wiesche, MMR-Beil. 12/2003, S. 3 (11); Schütz/Attendorn/König, Rn. 325.

<sup>681</sup> Vgl. RegTP, Jahresbericht 2004, S. 57; Wissmann/Klümper, K&R 2003, S. 52 (57); Ellinghaus, MMR 2004, S. 293 (295); Ohlenburg, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 137, Rn. 2.

<sup>682</sup> Ohlenburg, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 137, Rn. 20; BT-Drucksache 15/2316, S. 101.

<sup>683</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (896 f.).

<sup>684</sup> Kind/Geppert/Schütze/Schulze zur Wiesche, MMR-Beil. 12/2003, S. 1 (11); BT-Drucksache 15/2316, S. 101; Ohlenburg, in Manssen, TKMMR, Band 2, C § 137, Rn. 26; dies., TKMR 2003, S. 164 (166).

<sup>685</sup> Vgl. oben, G. III.

#### IV. Frequenzordnung

Die Frequenzordnung ist im neuen Telekommunikationsgesetz in §§ 52 bis 65 geregelt. § 52 Abs. 1 TKG 2004 zählt mit annähernd dem gleichen Wortlaut wie § 44 Abs. 1 TKG die wesentlichen Aufgaben auf, die im Rahmen der Frequenzordnung wahrgenommen werden müssen. Dies sind die Aufstellung eines Frequenzbereichszuweisungsplanes und eines Frequenznutzungsplanes, die Zuteilung von Frequenzen und die Überwachung der Frequenznutzungen. Klargestellt wurde lediglich, dass neben dem Ziel der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung auch die weiteren in § 2 Abs. 2 TKG 2004 genannten Ziele berücksichtigt werden müssen.

Die Regelung des § 53 TKG 2004 zur Frequenzbereichszuweisung durch Aufstellung eines Frequenzbereichszuweisungsplanes entspricht dem § 45 TKG. Die FreqBZPV vom 26. April 2001<sup>686</sup> galt auch nach Inkrafttreten des neuen TKG auf der neuen Rechtsgrundlage fort. Da auf der Weltfunkkonferenz 2003 jedoch Änderungen der VO Funk, vor allem hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des Navigationsfunkdienstes über Satelliten (GALILEO) und drahtloser lokaler Netzwerke (WLAN) im 5-GHz-Bereich, vorgenommen wurden<sup>687</sup>, musste der Frequenzbereichszuweisungsplan entsprechend angepasst werden. Dies geschah auf der Basis von § 53 Abs. 1 TKG 2004 mit der Novellierung der FreqBZPV vom 28. September 2004<sup>688</sup>.

Auch die Regelung des § 46 TKG über den Frequenznutzungsplan<sup>689</sup> wurde ohne inhaltliche Änderung als § 54 TKG 2004 in das neue Recht übernommen. Die FreqNPAV vom 26. April 2001<sup>690</sup> gilt auf der neuen Rechtsgrundlage des § 54 Abs. 3 TKG 2004 fort.

Die Frequenzzuteilung und -nutzung sind nunmehr in §§ 55 bis 65 TKG 2004 geregelt. Die Regelungen der §§ 47 und 49 TKG wurden weitgehend übernommen und durch neue Vorschriften, etwa zum Frequenzhandel, ergänzt. Die Bestimmungen der

<sup>686</sup> BGBl. 2001 I, S. 778.

<sup>687</sup> Vgl. RegTP, Jahresbericht 2004, S. 64.

<sup>688</sup> BGBl. 2004 I, S. 2499; geändert durch Erste Verordnung zur Änderung der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung vom 23. August 2006 (BGBl. I, S. 1977).

<sup>689</sup> Vgl. oben, D. II. 4. c).

<sup>690</sup> BGBl. 2001 I, S. 827, geändert durch Art. 327 der Verordnung v. 25. November 2003 (BGBl. I, S. 2304).

FreqZutV vom 26. April 2001<sup>691</sup> wurden in den neuen Gesetzestext integriert. Die FreqZutV ist entsprechend gemäß § 152 Abs. 2 TKG 2004 am 26. Juni 2004 außer Kraft getreten.

§ 55 TKG 2004 enthält die grundsätzlichen Regelungen hinsichtlich der Zuteilung von Frequenzen. In § 55 Abs. 1 TKG 2004 sind die Bestimmungen aus § 47 Abs. 1 TKG und § 2 Abs. 4 und 5 FreqZutV inhaltlich übernommen worden. Danach bedarf jede Frequenznutzung, soweit im TKG nichts anderes geregelt ist, einer vorherigen Erlaubnis, der Frequenzzuteilung. Diese hat wie bisher zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenznutzungsplanes und nicht gerätegebunden zu erfolgen. Die Frequenzzuteilung muss diskriminierungsfrei auf der Grundlage nachvollziehbarer und objektiver Verfahren erfolgen. Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, besteht ein Rechtsanspruch auf Zuteilung<sup>692</sup>.

Bei Inkrafttreten des TKG 2004 bereits bestehende Frequenzzuteilungen, die im Rahmen der Lizenzerteilung nach § 8 TKG erfolgten<sup>693</sup>, bleiben nach der Übergangsregelung des § 150 Abs. 3 TKG 2004 wirksam. Das Gleiche gilt auch für vorher, z. B. auf der Grundlage des Fernmeldeanlagengesetzes (FAG)<sup>694</sup>, erworbene Rechte, die eine Frequenznutzung gewähren. Diese der Klarstellung dienende Regelung setzt Art. 17 Abs. 1 GenRL um, wonach bestehende Genehmigungen mit den neuen europäischen Vorgaben in Einklang zu bringen sind<sup>695</sup>. Die bisher im Rahmen der Lizenzerteilung erfolgten Frequenzzuteilungen sind mit den Bestimmungen der Genehmigungsrichtlinie vereinbar. Eine erneute Beantragung und Zuteilung wäre unnötiger zusätzlicher Aufwand.

In den Absätzen 2 und 3 des § 55 TKG 2004 werden die verschiedenen Arten der Frequenzzuteilung geregelt. Wie nach der alten Fassung des TKG (§ 47 Abs. 5 S. 1 TKG) und der FreqZutV (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3) wird zwischen Allgemeinzuteilungen zur Nutzung von Frequenzen durch die Allgemeinheit oder Teile davon von Amts wegen und Einzelzuteilungen auf schriftlichen Antrag hin unterschieden. Während

---

<sup>691</sup> BGBl. 2001 I, S. 829.

<sup>692</sup> Holznagel/Enaux/Nienhaus, Rn. 493.

<sup>693</sup> Vgl. dazu oben, D II. 4. d).

<sup>694</sup> Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juli 1989 (BGBl. I, S. 1455), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 1999 (BGBl. I, S. 2491).

<sup>695</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorp/König, Rn. 337 ff.

nach dem alten Recht die Allgemeinzuteilung und die Einzelzuteilung in keinem Rangverhältnis standen<sup>696</sup>, sind nunmehr Frequenzen gemäß § 55 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 in der Regel durch Allgemeinzuteilungen durch die Regulierungsbehörde zuzuteilen<sup>697</sup>. Gemäß § 55 Abs. 2 S. 2 TKG 2004 ist die Frequenzzuteilung zu veröffentlichen. Nur für den Fall, dass eine Allgemeinzuteilung nicht möglich ist, sind die Frequenzen durch Einzelzuteilung auf schriftlichen Antrag hin zuzuteilen. Als beispielhafte Gründe für eine solche Notwendigkeit einer Einzelzuteilung werden in § 55 Abs. 3 S. 2 TKG 2004 ein nicht anders möglicher Ausschluss einer Gefahr funkt technischer Störungen oder das Erfordernis der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung genannt. Dieser Vorrang der Allgemeinzuteilung vor der Einzelzuteilung ergibt sich in Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 GenRL, wonach die Nutzung von Funkfrequenzen - soweit möglich - nicht von der Erteilung individueller Nutzungsrechte abhängig gemacht werden soll<sup>698</sup>.

In § 55 Abs. 4 TKG 2004 wird das Verfahren der Einzelzuteilung dahingehend konkretisiert, dass in dem entsprechenden Antrag das Gebiet zu bezeichnen ist, in dem die Frequenznutzung erfolgen soll. Weiterhin darf die Regulierungsbehörde verlangen, dass die Erfüllung subjektiver Voraussetzungen, die von ihr für die Zuteilung festgelegt werden können, durch den Antragsteller dargelegt wird. Diese subjektiven Voraussetzungen müssen jedoch im Hinblick auf eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung notwendig sein und dürfen nicht über den Katalog der Bedingungen nach Anhang B der Genehmigungsrichtlinie hinausgehen. Damit wird Art. 6 Abs. 1 GenRL umgesetzt<sup>699</sup>. Die im Rahmen der Antragstellung gemäß § 55 Abs. 4 TKG 2004 geforderten Angaben dürfen von der Regulierungsbehörde entsprechend Art. 11 Abs. 1 S. 1 lit. c) u. S. 2 GenRL<sup>700</sup> zur Voraussetzung einer Frequenzzuteilung gemacht werden. Gemäß § 55 Abs. 4 TKG 2004 entscheidet die Regulierungsbehörde in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 3 GenRL innerhalb von sechs Wochen nach Vorlage eines vollständigen Antrags. Geltende internationale Vereinbarungen über die Nutzung von Funkfrequenzen und Erdumlaufpositionen bleiben von dieser Frist unberührt.

---

<sup>696</sup> Vgl. dazu oben, D II. 4. d).

<sup>697</sup> Vgl. dazu Husch/Kemmler/Ohlenburg, MMR 2003, S. 139 (142).

<sup>698</sup> Scherer, NJW 2004, S. 3001 (3009); Schütz, Rn. 52 f.

<sup>699</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>700</sup> Vgl. oben, ebd.

In § 55 Abs. 5 TKG 2004, der in seinem Wortlaut weitgehend § 4 Abs. 1 FreqZutV entspricht, werden die allgemeinen Voraussetzungen der Frequenzzuteilung aufgeführt. Diese sind die Ausweisung der Frequenzen für die vorgesehenen Nutzungen im Frequenznutzungsplan, die Verfügbarkeit der Frequenzen, die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen und die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung durch den Antragsteller. Liegen diese Voraussetzungen vor, besteht vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger subjektiver Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Frequenzzuteilung. Es besteht jedoch gemäß § 55 Abs. 5 S. 2 TKG 2004 kein Anspruch auf Zuteilung einer bestimmten „Wunsch-Frequenz“.

Gemäß § 55 Abs. 6 S. 1 TKG 2004 sind der Regulierungsbehörde Beginn und Beendigung der Frequenznutzung unverzüglich anzuzeigen. Diese Regelung entspricht der des § 7 Abs. 5 FreqZutV. Die Bundesnetzagentur wird damit in die Lage versetzt, eine nicht effiziente Frequenznutzung zu vermeiden, indem sie von der Möglichkeit des Widerrufs nach § 63 Abs. 1 TKG 2004 Gebrauch machen kann. Nach § 55 Abs. 6 S. 2 TKG 2004 sind Namensänderungen, Anschriftenänderungen, Änderungen in den Eigentumsverhältnissen und identitätswahrende Umwandlungen lediglich anzuzeigen<sup>701</sup>. Die Regelungen des § 55 Abs. 6 TKG 2004 stehen in Einklang mit Art. 11 Abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie.

Die Bestimmung des § 47 Abs. 6 TKG hinsichtlich eines Wechsels der Eigentumsverhältnisse bei demjenigen, dem Frequenzen zugeteilt worden sind, verwies noch auf die entsprechende Geltung der Regelung des § 9 TKG über den Wechsel des Lizenznehmers, wobei die bestehenden Zuteilungsbestimmungen beibehalten wurden<sup>702</sup>. Wegen des Wegfalls der Lizenzpflicht war eine Neuregelung erforderlich, die in § 55 Abs. 7 TKG 2004 erfolgt ist. § 55 Abs. 7 TKG 2004 bestimmt jetzt, dass eine Änderung der Frequenzzuteilung unverzüglich zu beantragen ist, wenn Frequenznutzungsrechte durch Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge übergehen sollen, Frequenzen auf ein verbundenes Unternehmen oder von einer natürlichen Person auf eine juristische Person, an der die natürliche Person beteiligt ist, übertragen werden sollen oder ein Erbe Frequenzen weiter nutzen will. Diesem Änderungsantrag ist durch die Regulierungsbehörde nur zuzustimmen, wenn die subjektiven Voraussetzungen für eine Frequenzzuteilung nach § 55 Abs. 4 TKG 2004 vorliegen, eine Wettbe-

<sup>701</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (898); Schütz, Rn. 91.

<sup>702</sup> Vgl. oben, D. II. 4. d).

werbsverzerrung auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt nicht zu besorgen und die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung gewährleistet ist<sup>703</sup>. Änderungen der Frequenznutzungsbestimmungen sind in diesem Verfahren nicht möglich<sup>704</sup>. Die Möglichkeit des Frequenzhandels gemäß § 62 TKG 2004 bleibt von einer ablehnenden Entscheidung der Regulierungsbehörde über den Antrag auf Änderung unberührt. Teilweise wird im Änderungsvorbehalt nach § 55 Abs. 7 TKG 2004 eine Bedingung gesehen, die nicht in den Katalogen der Anhänge A und B der GenRL enthalten ist<sup>705</sup>. Als Folge wird ein Verstoß gegen Art. 6 GenRL angenommen<sup>706</sup>. Gemäß § 55 Abs. 7 S. 4 TKG 2004 sind Frequenzen, die nicht mehr genutzt werden, unverzüglich durch schriftliche Erklärung zurückzugeben. Eine Rückgabepflicht besteht auch bei Auflösung einer juristischen Person, der Frequenzen zugeteilt wurden, ohne Rechtsnachfolger und bei Tod einer natürlichen Person, wenn der Erbe die Frequenzen nicht weiter nutzen will (§ 55 Abs. 7 S. 5 und 6 TKG 2004).

§ 55 Abs. 8 TKG 2004 enthält die neue Vorschrift, dass Frequenzen grundsätzlich zeitlich befristet zugeteilt werden. Die Befristung muss dabei für den betreffenden Dienst in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 2 UA 2 S. 3 GenRL angemessen sein<sup>707</sup>. Eine Verlängerung der Befristung ist möglich. Dabei sind jedoch die Regelungen des TKG, eventuell bestehende Nebenbestimmungen für die Zuteilung und die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs zu beachten<sup>708</sup>. In Einzelfällen soll weiterhin eine unbefristete Zuteilung möglich sein, die jedoch von der Bundesnetzagentur gesondert zu begründen ist<sup>709</sup>. Die Frequenzen für die digitale terrestrische Fernsehübertragung (DVB-T) werden durch die Bundesnetzagentur z. B. befristet bis zum 31. Dezember 2025 zugeteilt<sup>710</sup>.

In § 55 Abs. 9 S. 1 TKG 2004, der inhaltlich weitgehend der Regelung des § 47 Abs. 5 S. 2 TKG entspricht<sup>711</sup>, wird die Regulierungsbehörde ermächtigt, für die Fälle, dass für Frequenzzuteilungen nach Ansicht der Bundesnetzagentur nicht in ausreichendem Maße verfügbare Frequenzen vorhanden oder dass für bestimmte Fre-

<sup>703</sup> Vgl. zu diesem Zustimmungsvorbehalt Heun, CR 2004, S. 893 (898).

<sup>704</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 77.

<sup>705</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>706</sup> Heun, CR 2003, S. 485 (493 f.).

<sup>707</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>708</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 78.

<sup>709</sup> Ebd.

<sup>710</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005, S. 173.

<sup>711</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).



quenzen mehrere Anträge gestellt sind, ein der Zuteilung vorangehendes Vergabeverfahren anzuordnen. Hierbei sind die Regelungen des Art. 7 GenRL über die Beschränkung der Einräumung von Frequenznutzungsrechten zu beachten<sup>712</sup>. Die Durchführung des Vergabeverfahrens richtet sich dann im Einzelnen nach den Bestimmungen des § 61 TKG 2004. Die Entscheidung über die Durchführung des Vergabeverfahrens ergeht im Beschlusskammerverfahren nach § 132 TKG 2004. Nach § 55 Abs. 9 S. 2 TKG 2004 sind vor der Entscheidung über die Durchführung eines Vergabeverfahrens die betroffenen Kreise anzuhören. Nach § 55 Abs. 9 S. 3 TKG 2004 ist die Entscheidung über die Durchführung eines Vergabeverfahrens zu veröffentlichen. Mit diesen Bestimmungen soll ein objektiv gerechtfertigtes, nichtdiskriminierendes, verhältnismäßiges und transparentes Verfahren, wie es in Art. 7 Abs. 3 S. 1 und Abs. 1 lit. b) und c) GenRL sowie Art. 6 RRL gefordert wird, sichergestellt werden<sup>713</sup>.

Die Regelung des § 55 Abs. 10 TKG 2004 entspricht § 4 Abs. 2 FreqZutV. Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, eine Frequenzzuteilung ganz oder teilweise zu versagen, wenn die beabsichtigte Nutzung mit den Regulierungszielen nach § 2 Abs. 2 TKG 2004 nicht vereinbar ist. Mit dieser im Ermessen der Bundesnetzagentur stehenden Versagungsregelung sollen vor allem die frühzeitige „Hor tung“ von Frequenzen und eine technisch nicht erforderliche ineffiziente Gestaltung von Funkanlagen verhindert werden<sup>714</sup>. Soweit Belange der Länder bei der Rundfunkübertragung in deren Zuständigkeit betroffen sind, ist auf Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen. Unter den Begriff der rundfunkrechtlichen Festlegungen fallen dabei sowohl gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde<sup>715</sup>.

§ 56 TKG 2004 enthält eine im alten TKG nicht vorgesehene neue Bestimmung über Orbitpositionen und Frequenznutzungen durch Satelliten. Diese Regelung beruht auf der Umsetzung der Konstitution und Konvention der ITU in deutsches Recht<sup>716</sup>. Da-

---

<sup>712</sup> Vgl. oben, F. III.

<sup>713</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 78; vgl. dazu oben, F. II. u. III.

<sup>714</sup> Koenig/Loetz/Neumann, S. 181; Schütz, Rn. 59; BT-Drucksache 15/2316, S. 78.

<sup>715</sup> Göddel, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 55, Rn. 19.

<sup>716</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung der Konstitution und Konvention der Internationalen Fernmeldeunion vom 8. Oktober 2001 (BGBl. II, S. 1121).

bei ist nach den Vorschriften der ITU zunächst die Bundesrepublik Deutschland zur Anmeldung, Koordinierung und Notifizierung von Satellitensystemen sowie die Übertragung durch die ITU zugewiesener Orbit- und Frequenznutzungsrechte an einzelne Nutzer zuständig. Diese Nutzungsrechte können auch über den Geltungsbereich des TKG hinausreichen<sup>717</sup>. Mit der Regelung des § 56 Abs. 1 TKG 2004 wird die Bundesnetzagentur zur Durchführung dieser Handlungen ermächtigt. Nach § 56 Abs. 1 TKG 2004 bedarf jede Ausübung deutscher Orbit- und Frequenznutzungsrechte neben einer Frequenzzuteilung nach § 55 Abs. 1 TKG 2004 der Übertragung durch die Regulierungsbehörde. Die Regulierungsbehörde führt die Anmeldung, Koordinierung und Notifizierung von Satellitensystemen sowie die Übertragung durch die ITU zugewiesener Orbit- und Frequenznutzungsrechte an einzelne Nutzer auf Antrag durch<sup>718</sup>. Gemäß § 56 Abs. 1 S. 3 TKG 2004 müssen jedoch Frequenzen und Orbitpositionen verfügbar sein, die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen sowie anderen Anmeldungen von Satellitensystemen gegeben sein und dürfen öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt werden. Nach § 56 Abs. 2 TKG 2004 kann auch für vorhandene Planeinträge und sonstige ungenutzte deutsche Orbit- und Frequenznutzungsrechte bei der ITU von der Bundesnetzagentur ein Vergabeverfahren durchgeführt werden. Nach § 56 Abs. 3 TKG 2004 kann die Übertragung der Orbit- und Frequenznutzungsrechte widerrufen werden, wenn diese Rechte länger als ein Jahr nicht ausgeübt wurden oder die Voraussetzungen nach § 56 Abs. 1 S. 3 TKG 2004 nicht mehr erfüllt sind.

In § 57 TKG 2004 werden wie schon in § 47 Abs. 2 und 3 TKG und § 5 FreqZutV<sup>719</sup> besondere Voraussetzungen für die Frequenzzuteilung für bestimmte Dienste geregelt. Dies betrifft u. a. die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder, militärische Frequenznutzungen des Bundesministeriums für Verteidigung, Frequenznutzungen durch fremde Wasser- oder Luftfahrzeuge und Frequenznutzungen für den Funk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Funk). § 57 Abs. 1 TKG 2004 enthält wie bisher § 47 Abs. 3 TKG und § 5 Abs. 2 FreqZutV eine Verknüpfung der telekommunikationsrechtlichen Frequenzzuteilung mit der Genehmigung von Rundfunkdiensten durch die Länder. Für die Zutei-

<sup>717</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 78.

<sup>718</sup> Vgl. dazu RegTP, Verfügung Nr. 8/2005, ABl. 2005, S. 239 ff., Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2004/2005, S. 161 f.

<sup>719</sup> Vgl. oben, D. II. 4. d).

lung von Frequenzen zur Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder ist somit neben den Voraussetzungen des § 55 TKG 2004 auf der Grundlage des Rundfunkrechts das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen<sup>720</sup>. Damit soll sichergestellt werden, dass es nicht zur Ausstrahlung nicht genehmigten Rundfunks kommt oder dass eine Ausstrahlung von genehmigtem Rundfunk wegen der Hortung von Rundfunkfrequenzen durch Zuteilungsinhaber unterbleibt<sup>721</sup>. Gemäß § 57 Abs. 1 S. 2 TKG 2004 teilt die zuständige Landesrundfunkbehörde der Bundesnetzagentur den Versorgungsbedarf für Rundfunk mit. Die Bundesnetzagentur setzt diese Bedarfsanmeldungen bei der Frequenzzuteilung nach § 55 TKG 2004 entsprechend in den dem Rundfunkdienst zugewiesenen Frequenzbereichen um (§ 57 Abs. 1 S. 3 TKG 2004).

§ 57 Abs. 2 TKG 2004 regelt in Übereinstimmung mit § 47 Abs. 2 TKG, dass Frequenznutzungen durch das Bundesministerium für Verteidigung in den ausschließlich für militärische Nutzungen im Frequenznutzungsplan ausgewiesenen Frequenzbereichen keiner Frequenzzuteilung bedürfen. Gemäß § 57 Abs. 3 TKG 2004 gelten, wie schon nach § 3 Abs. 2 FreqZutV, Frequenzen, die im Frequenznutzungsplan für die Seefahrt und die Binnenschifffahrt sowie den Flugfunkdienst ausgewiesen sind und die auf fremden Wasser- oder Luftfahrzeugen, die sich im Geltungsbereich des TKG aufhalten, zu den entsprechenden Zwecken genutzt werden, als zugeteilt. Diese Sonderregelung setzt internationale Vereinbarungen um.

§ 58 TKG 2004 regelt, in Anlehnung an § 4 Abs. 3 FreqZutV<sup>722</sup>, die Fälle, in denen Frequenznutzungen abweichend vom Frequenzbereichszuweisungsplan und vom Frequenznutzungsplan erfolgen dürfen. Eine solche befristete abweichende Nutzung ist danach in begründeten Einzelfällen, insbesondere zur Erprobung innovativer Technologien oder bei kurzfristig auftretendem Frequenzbedarf, etwa durch Großveranstaltungen, möglich. Dabei dürfen aber im Frequenzbereichszuweisungsplan und im Frequenznutzungsplan eingetragene Frequenznutzungen nicht beeinträchtigt und die Weiterentwicklung dieser Pläne nicht gestört werden. Sind Belange der Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Rundfunkübertragung betroffen, ist auf der Grundlage des Rundfunkrechts das Benehmen mit ihnen herzustellen.

<sup>720</sup> Vgl. dazu Schütz, Rn. 65 ff.

<sup>721</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 78.

<sup>722</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

§ 59 TKG 2004 enthält in Entsprechung zu § 6 Abs. 1 FreqZutV eine Regelung über die gemeinsame Frequenznutzung durch mehrere Nutzer. Danach können Frequenzen, bei denen eine effiziente Nutzung durch einen Einzelnen allein nicht zu erwarten ist, auch mehreren zur gemeinschaftlichen Nutzung zugeteilt werden. Dies kann beispielsweise bei besonderer Knappheit der zur Verfügung stehenden Frequenzen und bei besonderen Nutzungsarten der Fall sein<sup>723</sup>. Dabei sind Beeinträchtigungen durch die gemeinsame Nutzung zu dulden.

In § 60 TKG 2004 wird geregelt, welche Bestandteile eine Frequenzzuteilung beinhalten darf. § 60 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 bestimmt in inhaltlicher Übereinstimmung mit § 7 Abs. 1 FreqZutV generalklauselartig, dass im Rahmen der Frequenzzuteilung insbesondere die Art und der Umfang der Frequenznutzung festzulegen sind, soweit dies zur Sicherung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen erforderlich ist. Dabei sind jedoch nunmehr die Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang B GenRL, der eine abschließende Aufzählung zulässiger Bedingungen enthält, zu beachten<sup>724</sup>. § 60 Abs. 2 S. 1 TKG 2004, der § 7 Abs. 2 S. 1 FreqZutV entspricht, gestattet der Regulierungsbehörde, zur Sicherung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung die Frequenzzuteilung mit Nebenbestimmungen zu versehen. Die Zulässigkeit der einzelnen Nebenbestimmungen richtet sich auch hier strikt nach Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang B GenRL. Nach § 60 Abs. 2 S. 2 TKG 2004, der mit § 7 Abs. 2 S. 2 FreqZutV übereinstimmt, kann ohne einen ausdrücklichen Widerruf eine nachträgliche Änderung der nach § 60 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 erfolgten Festlegung von Art und Umfang der Frequenznutzung erfolgen, wenn auf Grund einer erhöhten Nutzung des Frequenzspektrums erhebliche Einschränkungen der Frequenznutzung auftreten oder auf Grund einer technischen Weiterentwicklung erhebliche Effizienzsteigerungen möglich sind. Soweit dabei Belange der Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Rundfunkübertragung betroffen sind, ist auf der Grundlage des Rundfunkrechts das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen (§ 60 Abs. 2 S. 3 TKG 2004). § 60 Abs. 4 TKG 2004, der mit § 7 Abs. 6 FreqZutV übereinstimmt, legt fest, dass Frequenzen, die der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder dienen, im Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde mit Auflagen zugeteilt werden, die sicherstellen, dass die rundfunkrecht-

<sup>723</sup> Vgl. Göddel, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 59, Rn. 1; Wegmann, in BerlKommTKG, § 59, Rn. 3; BT-Drucksache 15/2316, S. 79.

<sup>724</sup> Schütz, Rn. 62; vgl. oben, F. III.

lichen Belange der Länder berücksichtigt werden. Eine solche Auflage kann z. B. eine Vorgabe zur Übertragung eines bestimmten Programms mit einem bestimmten Versorgungsgebiet sein<sup>725</sup>. Aus Art. 1 Abs. 3 RRL und Art. 5 Abs. 2 UA 2 GenRL ergibt sich, dass solche Sonderregelungen für den Bereich von Rundfunk und Fernsehen, wenn im allgemeinen Interesse liegende Ziele verfolgt werden, auch unter Geltung des neuen EG-Rechtsrahmens möglich sind<sup>726</sup>.

§ 61 TKG 2004 regelt die Durchführung des Vergabeverfahrens gemäß § 55 Abs. 9 TKG 2004. Die Bestimmungen lehnen sich an die des § 11 TKG über das Vergabeverfahren bei der Beschränkung der Anzahl der Lizenzen an<sup>727</sup>. Bei der Durchführung des Vergabeverfahrens sind insbesondere die Regelungen des Art. 7 GenRL über die Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen zu beachten<sup>728</sup>. Nach § 61 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 kann die Bundesnetzagentur bei Festlegung auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens gemäß § 55 Abs. 9 TKG 2004 entweder ein Versteigerungsverfahren oder ein Ausschreibungsverfahren durchführen. Vor dieser Auswahl sind die betroffenen Kreise anzuhören. Die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde trifft sämtliche Entscheidungen im Rahmen des § 61 TKG 2004 im Beschlusskammerverfahren (§ 132 Abs. 1 S. 1 TKG 2004). Die Entscheidung über die Art des durchzuführenden Verfahrens sowie Festlegungen und Regeln für die Durchführung sind durch die Regulierungsbehörde zu veröffentlichen (§ 61 Abs. 1 S. 2 TKG 2004). Die Zuteilung der Frequenzen erfolgt nach Durchführung des Vergabeverfahrens nach den allgemeinen Regelungen des § 55 TKG 2004 über die Frequenzzuteilung (§ 61 Abs. 1 S. 3 TKG 2004).

§ 61 Abs. 2 TKG 2004 legt fest, dass grundsätzlich das Versteigerungsverfahren durchzuführen ist. Lediglich für Fälle, in denen dieses Verfahren nicht geeignet ist, die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG 2004 sicherzustellen, ist das Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Nach § 61 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 kann dies insbesondere der Fall sein, wenn auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt bereits Frequenzen ohne Durchführung eines Versteigerungsverfahrens zugeteilt worden sind oder wenn gesetzlich begründete Präferenzen für die Zuteilung an bestimmte

<sup>725</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 80.

<sup>726</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

<sup>727</sup> Heun, CR 2003, S. 485 (493); Geppert, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 61, Rn. 1.

<sup>728</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

Antragsteller bestehen. Letzteres kann z. B. bei Frequenzen für den Polizeifunk der Fall sein<sup>729</sup>. Der grundsätzliche Vorrang des Versteigerungsverfahrens nach dem TKG ist mit dem neuen EG-Rechtsrahmen vereinbar<sup>730</sup>. Auf Betreiben des Bundesrates wurde in § 61 Abs. 2 S. 3 TKG 2004 ausdrücklich aufgenommen, dass für Frequenzen, die für Rundfunkdienste vorgesehen sind, ein Versteigerungsverfahren nicht durchgeführt werden darf. Mit dieser Klarstellung soll den Gefahren der vertikalen Medienkonzentration vorgebeugt werden<sup>731</sup>.

Nach § 61 Abs. 3 TKG 2004 kann ein Bieter von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn zu erwarten ist, dass durch einen Erfolg dieses Antragstellers ein chancengleicher Wettbewerb auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt, für den die zu vergebenden Frequenzen unter Beachtung des Frequenznutzungsplanes verwendet werden dürfen, gefährdet wird. Diese Regelung beruht auf dem Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG 2004). Solche marktbeherrschenden Unternehmen dürfen jedoch durch diese Regelung nicht von der Anwendung neuer Technologien ausgeschlossen werden. Entsprechende berechnete Interessen sind bei der Entscheidung nach § 61 Abs. 3 TKG 2004 angemessen zu berücksichtigen.

Das Vergabeverfahren hat gemäß § 61 Abs. 4 S. 1 TKG 2004 das Ziel, festzustellen, welcher oder welche Antragsteller am besten geeignet sind, die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen. Bei der Auswahl soll der Knappheit des Gutes Frequenz in bestimmten Frequenzbereichen sachgerecht Rechnung getragen werden<sup>732</sup>. Vor der Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmt die Regulierungsbehörde daher nach § 61 Abs. 4 S. 2 TKG 2004:

- die vom Antragsteller zu erfüllenden fachlichen und sachlichen Mindestvoraussetzungen für die Zulassung zum Vergabeverfahren,
- den sachlich und räumlich relevanten Markt, für den die zu vergebenden Frequenzen unter Beachtung des Frequenznutzungsplanes verwendet werden dürfen,

<sup>729</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 80.

<sup>730</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorp, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (30); Wegmann, K&R 2003, S. 448 (450).

<sup>731</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 118.

<sup>732</sup> Wegmann, in BerlKommTKG, § 61, Rn. 23.



- soweit erforderlich, die für die Aufnahme des Telekommunikationsdienstes notwendige Grundausstattung an Frequenzen und
- die Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung.

Durch die festzulegenden Zulassungsbedingungen und Verfahrensregelungen soll ein diskriminierungsfreies Verfahren gewährleistet werden<sup>733</sup>. Dies entspricht den Vorgaben des Art. 7 GenRL<sup>734</sup>.

Nach Ansicht des deutschen Gesetzgebers ist das Versteigerungsverfahren ein geeignetes, rechtsstaatlich unbedenkliches Auswahlverfahren, mit dessen Hilfe die Effizienz der Frequenznutzung erreicht werden kann<sup>735</sup>. Das erfolgreiche Gebot belege die Bereitschaft und Fähigkeit, die zuzuteilenden Frequenzen im Wettbewerb möglichst optimal, wirtschaftlich und sparsam einzusetzen<sup>736</sup>. Gleichzeitig solle mit Hilfe des Versteigerungsverfahrens der Wettbewerb gefördert werden<sup>737</sup>. Insoweit können besondere Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens aufgestellt werden. Für den Fall der Versteigerung hat die Regulierungsbehörde daher gemäß § 61 Abs. 5 S. 1 TKG 2004 die Regeln für die Durchführung des Vergabeverfahrens im Voraus im Einzelnen festzulegen. Diese Regeln müssen in Übereinstimmung mit Art. 7 Abs. 3 GenRL objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigen. Die Regulierungsbehörde kann nach § 61 Abs. 5 S. 2 TKG 2004 ein Mindestgebot für die Teilnahme am Versteigerungsverfahren festsetzen.

In Fällen, in denen gemäß § 61 Abs. 2 TKG 2004 das Versteigerungsverfahren nicht als Vergabeverfahren geeignet ist, erfolgt die Zuteilung der Frequenzen durch ein Ausschreibungsverfahren. Vor der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens bestimmt die Regulierungsbehörde nach § 61 Abs. 6 S. 1 TKG 2004 die Kriterien, nach denen die Eignung der Bewerber bewertet wird. Dies sind beispielsweise die Fachkunde und Leistungsfähigkeit sowie die Gewährleistung eines höheren räumlichen Versorgungsgrades. Wie bei Durchführung eines Versteigerungsverfahrens sind

<sup>733</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 80.

<sup>734</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>735</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 80; so auch Koenig/Schäfer, K&R 1998, S. 243 (248); Spoerr/Deutsch, DVBl. 1997, 300 (307).

<sup>736</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 80.

<sup>737</sup> Ebd.



auch beim Ausschreibungsverfahren gemäß § 61 Abs. 6 S. 4 TKG 2004 die Regeln für die Durchführung des Vergabeverfahrens im Voraus im Einzelnen durch die Regulierungsbehörde festzulegen. Diese Regeln müssen in Übereinstimmung mit Art. 7 Abs. 3 GenRL ebenfalls objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein. Bei gleicher Eignung mehrerer Bewerber im Ausschreibungsverfahren entscheidet nach § 61 Abs. 6 S. 5 TKG 2004 das Los.

§ 61 Abs. 7 TKG 2004 bestimmt, dass Verpflichtungen, die Antragsteller im Laufe eines Versteigerungs- oder Ausschreibungsverfahrens eingegangen sind, Bestandteile der Frequenzzuteilung werden. Mögliche Verpflichtungen sind z. B. das Eingehen bestimmter Versorgungsverpflichtungen und deren zeitliche Umsetzung<sup>738</sup>. Die Regelung des § 61 Abs. 7 TKG 2004 setzt Anhang B Nr. 7 GenRL um<sup>739</sup>.

Nach der klarstellenden Übergangsregelung des § 150 Abs. 4 TKG 2004 gelten, soweit Frequenznutzungs- und Lizenzrechte auf Märkten vergeben sind, für die auf Wettbewerb oder Vergleich beruhende Auswahlverfahren durchgeführt wurden, die dabei erteilten Rechte und Verpflichtungen fort. Dies gilt insbesondere auch für die zum Zeitpunkt der Erteilung der Mobilfunklizenzen, wie einzelner GSM- und UMTS-Lizenzen<sup>740</sup>, geltende Verpflichtung, andere Diensteanbieter zuzulassen. Diese Regelung steht mit Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Teil B Nr. 7 des Anhangs GenRL in Einklang<sup>741</sup>. Es war daher keine Anpassung der bestehenden Genehmigungen an die neuen europarechtlichen Vorgaben, wie ansonsten von Art. 17 Abs. 1 GenRL gefordert, notwendig.

§ 61 Abs. 8 TKG 2004 regelt in Umsetzung von Art. 7 Abs. 4 GenRL die Verlängerung der Höchstfrist für eine Entscheidung über einen Antrag auf Zuteilung eines Frequenznutzungsrechtes über 6 Wochen hinaus, solange wie nötig, jedoch nicht um mehr als 8 Monate. Diese Verlängerung muss jedoch dem Ziel dienen, für alle Beteiligten ein chancengleiches, angemessenes, offenes und transparentes Verfahren sicherzustellen. Geltende internationale Vereinbarungen über die Frequenznutzung

<sup>738</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 81.

<sup>739</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>740</sup> Vgl. dazu BT-Drucksache 15/2316, S. 107.

<sup>741</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

und die Satellitenkoordinierung bleiben, wie in Art. 7 Abs. 4 GenRL vorgegeben, von diesen Fristen unberührt.

§ 62 TKG 2004 ergreift für die Bundesrepublik Deutschland die in Art. 9 Abs. 3 RRL eröffnete Möglichkeit, in den einzelnen Mitgliedstaaten die Übertragung von Frequenznutzungen von Unternehmen an andere Unternehmen zu gestatten<sup>742</sup>. In Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 4 RRL obliegen gemäß § 62 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 die Freigabe von Frequenzbereichen für den Handel und die Festlegung der Rahmenbedingungen und des Verfahrens für den Handel der Regulierungsbehörde, wenn Interesse an Frequenzhandel für das entsprechende Frequenzspektrum besteht. Eine „Vermietung“ oder ein „Tausch“ von Frequenzblöcken sind dagegen nicht vorgesehen<sup>743</sup>. Vor einer entsprechenden Beschlusskammerentscheidung (§ 132 Abs. 1 TKG 2004) über die Eröffnung des Frequenzhandels für einen bestimmten Frequenzbereich und über Rahmenbedingungen und Verfahren ist eine Anhörung der betroffenen Kreise durchzuführen. Das festzulegende Verfahren für den Frequenzhandel hat gemäß § 62 Abs. 1 S. 2 TKG 2004 die Aufhebung der alten Frequenzzuteilung und den Erlass einer neuen Frequenzzuteilung zu enthalten.

Die Rahmenbedingungen und das Verfahren für den Handel mit Frequenzen haben in Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 4 RRL gemäß § 62 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 insbesondere sicherzustellen, dass

- die Effizienz der Frequenznutzung gesteigert oder gewahrt wird,
- das ursprüngliche Vergabeverfahren einer Frequenzzuteilung nach dem Frequenzhandel nicht entgegensteht,
- keine Wettbewerbsverzerrung auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt zu befürchten ist,
- die sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Nutzungsbestimmungen und internationalen Vereinbarungen zur Frequenznutzung, eingehalten werden und
- die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG 2004 sichergestellt sind.

Für unterschiedliche Frequenzbereiche und Nutzungsarten können somit unterschiedliche Arten des Frequenzhandels mit spezifischen institutionellen Regelungen

---

<sup>742</sup> Vgl. dazu oben, F. II.

<sup>743</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2003, S. 485 (494); Spies, MMR 2003, S. 230 (232); Geppert, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 62, Rn. 6.

zugelassen werden<sup>744</sup>. Nach § 62 Abs. 2 S. 2 TKG 2004 sind die Entscheidungen der Regulierungsbehörde über die Rahmenbedingungen und das Verfahren für den Frequenzhandel zu veröffentlichen. Auf Forderung des Bundesrates wurde in § 62 Abs. 2 S. 3 TKG 2004 die Bestimmung aufgenommen, dass bei Frequenzen, die für Rundfunkdienste vorgesehen sind, die Entscheidung der Regulierungsbehörde nur im Einvernehmen mit der nach Landesrecht zuständigen Stelle erfolgen darf. Damit soll nach Ansicht der Länder der Gefahr vertikaler Medienkonzentration durch den freien Handel mit Frequenzen vorgebeugt werden<sup>745</sup>. Die Erlöse aus dem Frequenzhandel stehen nach § 62 Abs. 3 TKG 2004 abzüglich der Verwaltungskosten dem Veräußerer der Frequenznutzungsrechte zu.

Auf Verleihungen nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juli 1989<sup>746</sup> und auf Lizenzerteilungen und Frequenzzuteilungen nach den §§ 10, 11 und 47 Abs. 5 TKG finden die Regelungen des § 62 TKG 2004 über den Frequenzhandel für den in den Lizenzen und Frequenzen festgelegten Geltungszeitraum keine Anwendung (§ 150 Abs. 8 TKG 2004). Daher ist z. B. der Handel mit den bereits erteilten UMTS-Lizenzen ausgeschlossen<sup>747</sup>.

§ 63 Abs. 1 TKG 2004 bestimmt wie bereits § 47 Abs. 5 S. 2 TKG, dass eine Frequenzzuteilung widerrufen werden kann, falls nicht innerhalb eines Jahres nach Zuteilung mit der Nutzung der entsprechenden Frequenz im Sinne des mit der Zuteilung verfolgten Zweckes begonnen wurde oder die Frequenz länger als 1 Jahr nicht im Sinne des Zuteilungszweckes genutzt worden ist. § 63 Abs. 2 und 3 TKG 2004 erweitern die in § 49 Abs. 2 VwVfG genannten Fälle des möglichen Widerrufs eines Verwaltungsaktes für die Frequenzzuteilung<sup>748</sup>. Diese Erweiterung der Widerrufsgründe folgt aus den telekommunikationsrechtlichen Besonderheiten<sup>749</sup>. Ein Widerruf einer Frequenzzuteilung ist nach § 63 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 in Umsetzung von Art. 10 und 14 GenRL<sup>750</sup> auch möglich, wenn

- eine der Zuteilungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 5 und § 57 Abs. 4 bis 6 nicht mehr gegeben ist,

<sup>744</sup> Schütz, Rn. 88.

<sup>745</sup> Geppert, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 62, Rn. 9; BT-Drucksache 15/2316, S. 118.

<sup>746</sup> BGBl. 1989 I, S. 1455.

<sup>747</sup> Scherer, NJW 2004, S. 3001 (3009); Schütz, Rn. 89; Kreitlow, in Wissmann, Kapitel 7, Rn. 147.

<sup>748</sup> Vgl. dazu Koenig/Loetz/Neumann, S. 182.

<sup>749</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 81.

<sup>750</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

- einer aus der Frequenzzuteilung folgenden Verpflichtung wiederholt zuwidergehandelt oder trotz Aufforderung nicht nachgekommen wird,
- durch eine nach der Zuteilung eintretende Frequenzknappheit der Wettbewerb oder die Einführung neuer frequenzeffizienter Techniken verhindert oder unzumutbar gestört werden oder
- durch eine Änderung der Eigentumsverhältnisse in der Person des Inhabers der Frequenzzuteilung eine Wettbewerbsverzerrung auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt zu befürchten ist<sup>751</sup>.

Nach § 63 Abs. 2 S. 2 TKG 2004 muss die Frist bis zum Wirksamwerden des Widerrufs angemessen sein. Gemäß § 63 Abs. 2 S. 3 TKG 2004 ist, soweit Frequenzen für die Rundfunkübertragung im Zuständigkeitsbereich der Länder betroffen sind, durch die Bundesnetzagentur auf der Grundlage des Rundfunkrechts das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen. Die Regelung des § 63 Abs. 2 TKG 2004 entspricht weitgehend der bisherigen des § 8 Abs. 1 FreqZutV<sup>752</sup>.

Die Bestimmung des § 63 Abs. 3 TKG 2004 ersetzt § 8 Abs. 2 FreqZutV<sup>753</sup>. Nach § 63 Abs. 3 S. 1 TKG 2004 soll die Frequenzzuteilung widerrufen werden, wenn bei einer Frequenzzuteilung zur Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder alle rundfunkrechtlichen Festlegungen der zuständigen Landesbehörde für Rundfunk, der auf dieser Frequenz übertragen wird, entfallen sind. Unter den Begriff der rundfunkrechtlichen Festlegungen fallen dabei sowohl gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde<sup>754</sup>. Durch die Formulierung als Soll-Vorschrift bleibt Raum für abweichende Entscheidungen in Ausnahmefällen. Ein solcher Fall ist z. B. denkbar, wenn zusammen mit dem Rundfunkdienst in einem „Datencontainer“ andere Dienste mit übertragen werden. Das Entfallen aller rundfunkrechtlichen Festlegungen berührt nicht unbedingt diese anderen mitübertragenen Dienste. Für den Fall einer solchen Mitübertragung anderer Dienste auf Rundfunkfrequenzen regelt die neu hinzugekommene Bestimmung des § 63 Abs. 3 S. 2 TKG 2004, dass an Stelle des Widerrufs eine Zuteilung der entsprechenden Frequenzen an den bisherigen Inhaber, auch abweichend vom vorherigen Vergabeverfahren, mit eingeschränkter oder gar keiner Ver-

<sup>751</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (898).

<sup>752</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

<sup>753</sup> Vgl. dazu oben, ebd.

<sup>754</sup> Göddel, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 55, Rn. 19.

pflichtung zur Rundfunkübertragung erfolgen kann. Dabei ist jedoch das Benehmen mit der zuständigen Landesrundfunkbehörde herzustellen. Die Sonderregelung des § 63 Abs. 3 TKG 2004 für Rundfunkfrequenzen ist nach Art. 1 Abs. 3 RRL und Art. 5 Abs. 2 UA 2 GenRL mit dem neuen EG-Rechtsrahmen vereinbar<sup>755</sup>.

§ 63 Abs. 4 TKG 2004 bestimmt, dass § 49 Abs. 6 VwVfG auf den Widerruf nach den Absätzen 2 und 3 nicht anzuwenden ist. Hiermit soll sichergestellt werden, dass der Inhaber einer Frequenzzuteilung kein schutzwürdiges Vertrauen im Hinblick auf Entschädigungsansprüche genießt<sup>756</sup>. Nach Ansicht des Gesetzgebers ist dies sachlich gerechtfertigt, da ein schutzwürdiges Interesse im Hinblick auf die betroffenen Widerrufsgründe nicht entstehen kann<sup>757</sup>. Bisher galt diese Regelung nur für die Fälle des § 8 Abs. 2 FreqZutV<sup>758</sup>.

Wie bereits in § 8 Abs. 3 FreqZutV geregelt, legt § 63 Abs. 5 TKG 2004 normativ fest, dass Frequenzzuteilungen für analoge Rundfunkübertragungen für den Fernsehgrundfunk bis spätestens 2010 und für den UKW-Hörfunk bis spätestens 2015 widerrufen werden sollen<sup>759</sup>. Für die Ablösung der analogen durch die digitale terrestrische Rundfunkübertragung soll somit ausreichende Rechts- und Planungssicherheit für die Beteiligten gewährleistet werden<sup>760</sup>. Die Hörfunkübertragungen über Lang-, Mittel- und Kurzwelle bleiben von dieser Regelung unberührt. Die Frequenzzuteilung erlischt erst nach einer im Widerrufsbescheid festzulegenden angemessenen Frist von mindestens einem Jahr. Damit sollen angemessene Reaktionsmöglichkeiten für die Betroffenen sichergestellt werden<sup>761</sup>.

Nach § 64 Abs. TKG 2004 überwacht die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde wie bisher nach § 49 TKG zur Sicherstellung der Frequenzordnung die Frequenznutzung.

---

<sup>755</sup> Vgl. dazu oben, F. II. u. III.

<sup>756</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 81.

<sup>757</sup> Ebd.

<sup>758</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

<sup>759</sup> Vgl. zur Regelung auf EG-Ebene oben, F. VI.

<sup>760</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 81.

<sup>761</sup> Ebd.

## V. Abgaben

In den §§ 142 bis 147 TKG 2004 sind nunmehr sämtliche Abgabentatbestände des Telekommunikationsgesetzes an einer Stelle im Gesetzestext geregelt.

§ 142 TKG 2004 regelt, für welche Amtshandlungen durch die Regulierungsbehörde Gebühren und Auslagen erhoben werden. In Bezug auf die Frequenzordnung betrifft dies folgende Handlungen:

- Nach § 142 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG 2004 werden Gebühren und Auslagen für Entscheidungen über die Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen nach § 55 TKG 2004 erhoben. Dieser Tatbestand setzt Art. 13 GenRL in deutsches Recht um<sup>762</sup>. Entsprechend erfolgte eine sprachliche Angleichung der bisherigen Regelung des § 48 Abs. 1 TKG an Art. 13 GenRL ohne weitergehende inhaltliche Änderungen.
- Die Bestimmung des § 142 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 TKG 2004 regelt die Gebühren- und Auslagenpflichtigkeit der bisher nicht im TKG enthaltenen Amtshandlungen der einzelfallbezogenen Koordinierung, Anmeldung, Übertragung und Notifizierung von Satellitensystemen nach § 56 TKG 2004.
- § 142 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TKG 2004 bestimmt als Auffangtatbestand, dass auch für sonstige Amtshandlungen, die in einem engen Zusammenhang mit einer der vorstehend genannten Entscheidungen stehen, Gebühren und Auslagen erhoben werden. In Betracht kommen hier z. B. Amtshandlungen im Rahmen eines Versteigerungs- und Ausschreibungsverfahrens oder im Rahmen der Frequenzzuteilung<sup>763</sup>.
- Nach § 142 Abs. 1 S. 2 TKG 2004 werden Gebühren und Auslagen auch erhoben, wenn ein Antrag auf Vornahme einer der in § 142 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 bezeichneten Amtshandlungen aus anderen Gründen als wegen Unzuständigkeit der Behörde abgelehnt oder nach Beginn der sachlichen Bearbeitung, jedoch vor deren Beendigung, zurückgenommen wird. Diese Regelung erfasst damit einzelne Tatbestände des § 15 Verwaltungskostengesetzes (VwKostG)<sup>764</sup> und war gemäß der ständigen Rechtsprechung des Bundesver-

<sup>762</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>763</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104.

<sup>764</sup> Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I, S. 821), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes v. 5. Mai 2004 (BGBl. I, S. 718).

waltungsgerichtes<sup>765</sup> in das Fachgesetz und nicht lediglich in eine Verordnung aufzunehmen.

§ 142 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 enthält wie schon in ähnlicher Form § 48 Abs. 1 S. 2 TKG<sup>766</sup> eine Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung, welche die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührenhöhe einschließlich der Zahlungsweise näher bestimmt. Eine solche Verordnung ist bis jetzt noch nicht ergangen, so dass übergangsweise die Frequenzgebührenverordnung (FGebV) vom 21. Mai 1997<sup>767</sup> weiter gilt. Gemäß § 142 Abs. 2 S. 2 TKG 2004 sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass die mit den Amtshandlungen verbundenen Kosten gedeckt sind. Hiermit wird Art. 12 GenRL umgesetzt, der vorsieht, dass Verwaltungsabgaben lediglich zur Deckung der administrativen Kosten erhoben werden dürfen<sup>768</sup>. Die Vorschriften des VwKostG gelten gemäß § 142 Abs. 2 S. 3 TKG ergänzend. Dabei ist besonders § 3 S. 2 VwKostG zu beachten, der vorschreibt, dass in den Fällen, in denen Gebühren nur zur Deckung des Verwaltungsaufwandes erhoben werden, die Gebührensätze so zu bemessen sind, dass das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigt.

Abweichend von der Kostendeckungsregelung des § 142 Abs. 2 S. 2 TKG 2004 sind die Gebühren für Entscheidungen über die Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen nach der Bestimmung des § 142 Abs. 2 S. 4 TKG 2004 so festzusetzen, dass sie als Lenkungszweck die optimale Nutzung und eine den Zielen des TKG 2004 verpflichtete effiziente Verwendung der Frequenzen sicherstellen<sup>769</sup>. Diese Regelung setzt Art. 13 GenRL in deutsches Recht um<sup>770</sup>. Diese Gebühr, die den wirtschaftlichen Wert des Nutzungsrechtes an der betreffenden Frequenz berücksichtigt, kann sowohl über als auch unter den tatsächlichen Verwaltungskosten liegen<sup>771</sup>. Die Gebühr und der wirtschaftliche Wert müssen nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen<sup>772</sup>. Nach § 142 Abs. 2 S. 5 TKG 2004 gelten die Regelungen der Sätze 2 bis 4 zum Kostendeckungsprinzip und zum Lenkungszweck nicht,

<sup>765</sup> Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 24. März 1999, NVwZ 2000, S. 78 f.

<sup>766</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

<sup>767</sup> BGBl. 1997 I, S. 1226, zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 15 des Gesetzes v. 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970).

<sup>768</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>769</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (897); Höfler, in BerlKommTKG, § 142, Rn. 24 ff.

<sup>770</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>771</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104.

<sup>772</sup> Schütz, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 142, Rn. 83 ff. u. 88.



wenn Frequenzen von außerordentlichem wirtschaftlichen Wert im Wege wettbewerbsorientierter oder vergleichender Auswahlverfahren vergeben werden. Es ist zweifelhaft, ob diese Bestimmung den Vorgaben von Art. 13 GenRL entspricht. Danach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Entgelte, wenn sie erhoben werden, objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und ihrem Zweck angemessen sind. Bei der Entgelterhebung muss den in Art. 8 RRL vorgegebenen Zielen Rechnung getragen werden<sup>773</sup>. Die Lenkungsfunction ist daher zumindest in dem Umfang zu beachten, den Art. 13 GenRL vorgibt<sup>774</sup>. Der bei den genannten Auswahlverfahren erzielte „Marktpreis“ wird jedoch im Großteil der Fälle den Vorgaben des Art. 13 GenRL genügen<sup>775</sup>.

§ 142 Abs. 2 S. 6 und 7 TKG 2004 enthalten eine Verordnungsermächtigung zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass einer Telekommunikationsgebührenverordnung nach § 142 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 auf die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde. Mit dieser Möglichkeit soll ein Bürokratieabbau durch Vermeidung von Kompetenzkonflikten und Doppelarbeit sowie Gewährleistung einer sachnäheren und damit wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung erreicht werden<sup>776</sup>. Eine entsprechende Verordnung zur Übertragung der Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG-Übertragungsverordnung, TKGÜbertrV) vom 22. November 2004<sup>777</sup> ist am 25. November 2004 in Kraft getreten. § 142 Abs. 3 TKG 2004 sieht vor, dass in Rechtsverordnungen, die nach § 142 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 erlassen werden, Kostenregelungen getroffen werden, die so nicht im Verwaltungskostengesetz geregelt sind. Dies betrifft einerseits den Umfang von zu erstattenden Auslagen, beispielsweise für kostenträchtige Amtshandlungen, wie technisch und personell aufwändige Messungen oder Ortstermine<sup>778</sup>. Andererseits darf abweichend von den Regelungen des VwKostG eine Gebühr auch in den Fällen des Widerrufs oder der Rücknahme einer Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen erhoben werden, sofern die Betroffenen diese Maßnahme zu vertreten haben.

§ 142 Abs. 4 TKG 2004 setzt Verjährungsfristen abweichend vom Verwaltungskostengesetz fest. Diese Fristen orientieren sich an den Bestimmungen der Abgaben-

<sup>773</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>774</sup> So auch Höfler, in BerlKommTKG, § 142, Rn. 39.

<sup>775</sup> So auch Heun, CR 2004, S. 893 (897).

<sup>776</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104.

<sup>777</sup> BGBl. 2004 I, S. 2899, geändert durch Art. 3 Abs. 51 des Gesetzes v. 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970).

<sup>778</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104.

ordnung (AO)<sup>779</sup> und laufen für die Festsetzung von Gebühren und Auslagen bis zum Ablauf des vierten Kalenderjahres nach Entstehung der Schuld und für den Zahlungsanspruch bis zum Ablauf des fünften Kalenderjahres nach Festsetzung. Mit dieser Regelung soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die im VwKostG (vgl. § 20 VwKostG) geregelten kürzeren Verjährungsfristen nicht mehr der Dauer einzelner Genehmigungsverfahren und gerichtlicher Verfahren im Telekommunikationsbereich entsprechen<sup>780</sup>.

§ 142 Abs. 5 TKG 2004 bestimmt in Anlehnung an die bisherige Regelung in § 48 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 16 Abs. 2 TKG<sup>781</sup>, dass im Falle eines Versteigerungsverfahrens nach § 61 Abs. 5 TKG 2004 eine Gebühr für die Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen nur erhoben wird, soweit sie den Erlös des Versteigerungsverfahrens übersteigt.

Die Bestimmung des § 143 TKG 2004 über die Erhebung eines Frequenznutzungsbeitrages orientiert sich an den bisherigen Vorschriften des § 48 Abs. 2 und 3 TKG über die Erhebung einer solchen Abgabe<sup>782</sup>. Es erfolgte jedoch im Unterschied zur alten Regelung eine Anpassung an die Vorgaben des Art. 12 der GenRL<sup>783</sup>. Nach § 143 Abs. 1 S. 1 TKG 2004 erhebt die Regulierungsbehörde, vergleichbar mit dem bisherigen Frequenznutzungsbeitrag gemäß § 48 Abs. 2 TKG, einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeinzuteilungen und Nutzungsrechten im Bereich der Frequenz- und Orbitnutzungen nach dem TKG 2004 oder auf diesem beruhenden Rechtsverordnungen. Insbesondere werden dabei nach § 143 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TKG 2004, wie schon nach § 48 Abs. 2 S. 1 TKG, die Kosten der Bundesnetzagentur für die Planung und Fortschreibung von Frequenznutzungen einschließlich der notwendigen Messungen, Prüfungen und Verträglichkeitsuntersuchungen zur Gewährleistung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung umfasst. Gemäß § 143 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TKG 2004 sind nunmehr ausdrücklich auch die Kosten der Regulierungsbehörde für die internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung aus dem Frequenznutzungsbeitrag zu decken. Diese Vorgabe von Art. 12 Abs. 1 GenRL war bisher

<sup>779</sup> Abgabenordnung 1977 in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I, S. 3866, BGBl. 2003 I, S. 61), zuletzt geändert durch Art. 18 des Gesetzes v. 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098).

<sup>780</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104; kritisch Heun, CR 2003, S. 485 (496 f.).

<sup>781</sup> Vgl. dazu oben, D. II. 4. d).

<sup>782</sup> Vgl. ebd.

<sup>783</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

nicht ausdrücklich in § 48 Abs. 2 TKG enthalten und wurde zur Klarstellung in den neuen Gesetzestext aufgenommen.

In § 143 Abs. 2 TKG 2004 wird der Kreis der Beitragspflichtigen dahingehend festgelegt, dass diejenigen beitragspflichtig sind, denen Frequenzen zugeteilt sind. Diese Regelung entspricht der bisherigen Bestimmung in § 48 Abs. 2 S. 1 TKG. Wie bereits nach § 48 Abs. 3 S. 2 u. 3 TKG sind die Anteile an den Kosten den einzelnen Nutzergruppen, die sich aus der Frequenzzuweisung ergeben, so weit wie möglich aufwandsbezogen zuzuordnen. Innerhalb der Nutzergruppen hat die Aufteilung entsprechend der Frequenznutzung zu erfolgen. Durch § 143 Abs. 2 S. 4 TKG 2004 wird klargestellt, dass, wie bisher nach § 1 Abs. 1 der FBeitrV und § 1 Abs. 1 der FSBeitrV, eine Beitragspflicht auch dann gegeben ist, wenn eine Frequenz auf Grund sonstiger Verwaltungsakte, wie z. B. einer Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst gemäß § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den Amateurfunkdienst (AFuG), genutzt wird. Eine Beitragspflicht besteht nach § 143 Abs. 2 S. 4 TKG 2004 nunmehr auch, wenn Frequenzen ohne Zuteilung dauerhaft genutzt werden. Damit ist nach dem Willen des Gesetzgebers auch der Fall missbräuchlicher Anwendung umfasst<sup>784</sup>. Die Beitragspflicht gilt ausdrücklich nach § 143 Abs. 2 S. 5 TKG 2004 auch, wie bisher nach § 1 Abs. 1 der FBeitrV und § 1 Abs. 1 der FSBeitrV, für die bis zum 1. August 1996 erteilten Rechte, soweit sie Festlegungen über die Nutzung von Frequenzen enthalten, wie z. B. Verleihungen nach dem Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG).

§ 143 Abs. 3 TKG 2004 bestimmt, wie schon § 48 Abs. 2 TKG, dass in die mit dem Frequenznutzungsbeitrag abzugeltenden Kosten solche nicht einzubeziehen sind, für die bereits eine Gebühr nach § 142 TKG 2004, eine Gebühr nach § 16 des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG)<sup>785</sup> oder Gebühren oder Beiträge nach §§ 10 oder 11 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG)<sup>786</sup> und den auf diesen Vorschriften beruhenden Rechtsverordnungen erhoben werden<sup>787</sup>.

§ 143 Abs. 4 S. 1 TKG 2004 enthält in weitgehender Übereinstimmung mit der alten Regelung des § 48 Abs. 3 S. 1 TKG eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsver-

<sup>784</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104; Schütz, in BeckTKG-Komm., 3. Aufl., § 143, Rn. 23.

<sup>785</sup> Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen vom 31. Januar 2001 (BGBl. I, S. 170), zuletzt geändert durch Art. 280 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>786</sup> Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten vom 18. September 1998 (BGBl. I, S. 2882), zuletzt geändert durch Art. 279 der Verordnung v. 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

<sup>787</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (897).

ordnung, die das Nähere über den Kreis der Beitragspflichtigen, die Beitragssätze und das Verfahren der Beitragserhebung regelt. Neu aufgenommen wurde die Ermächtigung zur Festlegung der Zahlungsweise. Da eine entsprechende Verordnung bisher nicht erlassen wurde, gelten weiterhin die Bestimmungen der FSBeitrV, soweit sie mit dem neuen Gesetzestext übereinstimmen. Nach § 143 Abs. 4 S. 2 TKG 2004 ist in Beachtung der Rechtsprechung des BVerwG<sup>788</sup> der auf das Allgemeininteresse entfallende Kostenanteil beitragsmindernd zu berücksichtigen<sup>789</sup>. Gemäß § 143 Abs. 4 S. 3 TKG 2004 ist auch hinsichtlich dieser Ermächtigung, wie in § 142 Abs. 2 S. 6 u. 7 TKG 2004, die Möglichkeit einer Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass einer entsprechenden Verordnung auf die Regulierungsbehörde vorgesehen. Von dieser Möglichkeit wurde bis jetzt noch nicht Gebrauch gemacht. Die Erhebung eines Frequenznutzungsbeitrages ist auch nach dem neuen Rechtsrahmen in ihrer Ausgestaltung nach dem TKG zulässig<sup>790</sup>.

Nach § 144 Abs. 1 TKG 2004 haben die nach § 6 Abs. 1 TKG 2004 und die nach § 4 Abs. 1 TKG Melde- bzw. Anzeigepflichtigen als Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung der Kosten der Regulierungsbehörde einen so genannten Telekommunikationsbeitrag zu entrichten. Erfasst sind auch Kosten in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit. Dieser nach Art. 12 Abs. 1 GenRL zulässige Beitrag<sup>791</sup> löst die nunmehr entfallene Lizenzgebühr nach § 16 TKG i. V. m. der Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung vom 28. Juli 1997<sup>792</sup> ab<sup>793</sup>. Der Kreis der Beitragspflichtigen ist nicht mehr allein auf die Lizenznehmer beschränkt, sondern bezieht alle Melde- und Anzeigepflichtigen ein<sup>794</sup>. Die beitragsrelevanten Kosten sind dabei anteilig auf die einzelnen Unternehmen nach Maßgabe ihrer Umsätze bei Tätigkeiten nach § 6 Abs. 1 TKG 2004 umzulegen, wobei der auf das Allgemeininteresse entfallende Kostenanteil beitragsmindernd zu berücksichtigen ist (§ 144 Abs. 1 S. 3 u. Abs. 2 TKG 2004)<sup>795</sup>.

Eine Rechtsverordnung zur näheren Ausgestaltung der Erhebung der Beiträge nach § 144 Abs. 4 TKG 2004, die den Vorgaben von Art. 12 Abs. 1 GenRL genügen

<sup>788</sup> Urteil vom 22. November 2000, DVBl. 2001, S. 920 f.

<sup>789</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 104.

<sup>790</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorp, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (31).

<sup>791</sup> Husch/Kemmler/Ohlenburg, MMR 2003, S. 139 (143).

<sup>792</sup> BGBl. 1997 I, S. 1936.

<sup>793</sup> Zum Problem der Verfassungswidrigkeit der Lizenzgebührenverordnung vom 28. Juli 1997 vgl. BVerwG, Urteil vom 19. September 2001, BVerwGE 115, 125 ff.

<sup>794</sup> Neumann/Moritz, in Hoeren/Sieber, HbMMR, Teil 4, Rn. 30.

<sup>795</sup> Vgl. dazu Heun, CR 2004, S. 893 (897).

muss<sup>796</sup>, ist bisher noch nicht ergangen. Jedoch wurde die Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Telekommunikationsbeitragsverordnung mit der Verordnung zur Übertragung der Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG-Übertragungsverordnung, TKGÜbertrV) vom 22. November 2004<sup>797</sup> auf die Regulierungsbehörde übertragen.

Kosten, die anderweitig durch Gebühren und Beiträge nach dem TKG gedeckt sind, dürfen nicht in die Festsetzung des Telekommunikationsbeitrages mit einbezogen werden (§ 144 Abs. 1 S. 1 TKG 2004). Dies betrifft vorrangig die Kosten, die durch den Frequenznutzungsbeitrag gemäß § 143 TKG 2004 und die Gebühren und Auslagen nach § 142 TKG 2004 gedeckt werden.

Nach § 147 TKG 2004 hat die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingenommenen Abgaben zu veröffentlichen. Soweit erforderlich, sind die Gebühren und Beitragssätze in den betroffenen Verordnungen für die Zukunft anzupassen. Diese Bestimmung dient der Umsetzung von Art. 12 Abs. 2 GenRL<sup>798</sup> in deutsches Recht und soll die für den Markt erforderliche Transparenz im Hinblick auf die relevanten Aufwendungen und eingenommenen Abgaben der BNetzA ermöglichen<sup>799</sup>.

---

<sup>796</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>797</sup> BGBl. 2004 I, S. 2899, geändert durch Art. 3 Abs. 51 des Gesetzes v. 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970).

<sup>798</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>799</sup> BT-Drucksache 15/2316, S. 106.

## **H. Umsetzung der Forderungen der Frequenznutzer aus dem Grünbuch zur Frequenzpolitik in das Recht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland**

### **I. Allgemeines**

Im Anschluss an die Herausgabe des Grünbuches zur Frequenzpolitik und die folgende öffentliche Anhörung unternahm die Europäische Gemeinschaft, wie geschildert<sup>800</sup>, zum Teil weitreichende legislative Aktivitäten. Der deutsche Gesetzgeber beschränkte sich im TKG 2004 weitestgehend auf die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens in nationales Recht<sup>801</sup>.

Die von den EG-Organen erlassenen Rechtsakte werden auf den EG-Vertrag, vorrangig auf Art. 95 EGV über die Rechtsangleichung im Hinblick auf die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes und auf Art. 86 EGV über die Anwendung des EG-Vertrages auf öffentliche und monopolartige Unternehmen, gestützt. Für umfassende, von der vorrangig wirtschaftspolitischen Betrachtung des Frequenzspektrums im Hinblick auf die Ziele des EG-Vertrages gelöste Regelungen fehlen der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 EGV) hinreichende Kompetenzen<sup>802</sup>. Wichtige andere in der Anhörung zum Grünbuch genannte Aspekte, z. B. technische Fragen und Angelegenheiten des öffentlichen Interesses und des Gemeinwohls, wie demokratische, gesellschaftliche, soziale und kulturelle Belange, sind weiterhin in der Regelungskompetenz des nationalen Rechts verankert. Der europäische Gesetzgeber durfte daher nicht regelnd in frequenzpolitische Angelegenheiten eingreifen, die nicht unter den Geltungsbereich des EG-Vertrages fallen.

Wegen dieser verbleibenden nationalen Regelungskompetenzen waren und sind einer eigenen Frequenzpolitik der Europäischen Gemeinschaft verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt. Vielen Forderungen der Kommentatoren nach größerer EG-weiter

---

<sup>800</sup> Vgl. dazu oben, F.

<sup>801</sup> Vgl. dazu oben, G.

<sup>802</sup> Vgl. dazu Koenig/Neumann, MMR 2000, S. 151 (157 ff.); Libertus, IJCLP, Issue 4, Winter 1999/2000, Web-Doc 11-4-2000, S. 2 u. 5; zum Subsidiaritätsprinzip allgemein vgl. Jarass, AöR 121 (1996), S. 173 (192 ff.).

Vereinheitlichung und Harmonisierung von Verfahren und Entscheidungen konnte allein durch die Gesetzgebung der EG nicht nachgekommen werden.

## **II. Strategische Planung der Frequenznutzung**

- In Bezug auf die strategische Planung der Frequenznutzung wurde von den Frequenznutzern primär die Forderung nach der Bereitstellung transparenter, objektiver und nichtdiskriminierender Frequenzplanungs- und Zuweisungsverfahren erhoben. Insbesondere sollten die Interessen aller Frequenznutzer ausreichend in den Prozess der strategischen Planung der Frequenznutzung einbezogen werden.

Mit der Frequenzentscheidung und der damit verbundenen Einsetzung des Funkfrequenzausschusses bezweckt die EG, zur Verwirklichung des Binnenmarktes u. a. Verfahren festzulegen, um politische Entscheidungen über die strategische Planung und Harmonisierung der Frequenznutzung in der Gemeinschaft zu erleichtern (Art. 1 Abs. 2 lit. a) FreqE). Dabei sollen sowohl die verschiedenen Interessen der Frequenznutzer als auch öffentliche Interessen besser als bisher einbezogen und die verschiedenen Bedürfnisse in Einklang gebracht werden. Die „Gruppe für Frequenzpolitik“ soll weitreichende und frühzeitige Konsultationen mit allen betroffenen kommerziellen und nichtkommerziellen Frequenznutzern und allen anderen Betroffenen auf offene und transparente Weise durchführen und die Kommission beratend unterstützen (Art. 5 und Art. 1 Beschluss v. 26. Juli 2002). Entgegen dem ursprünglichen Entwurf der Kommission wurde jedoch von einer direkten Mitgliedschaft von Vertretern der unterschiedlichen Nutzersektoren in dieser Expertengruppe abgesehen<sup>803</sup>.

Die EG erkennt mit der Frequenzentscheidung die grundsätzliche Gleichbehandlung der verschiedenen Frequenznutzungen und Dienste an. Zu beachten ist jedoch, dass die EG vorrangig die Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes verfolgt. Daher besteht die Gefahr, dass gerade Vertreter nichtkommerzieller Dienste weiterhin nur unzureichend einbezogen werden<sup>804</sup>. Die EG versucht zumindest die interessierten Parteien gerade in Form von Konsultationen stärker in die strategische Frequenzplanung im Rahmen der Gemeinschaft einzubeziehen.

---

<sup>803</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

<sup>804</sup> Vgl. dazu Libertus, RTKom 2000, S. 264 (266).



- Nach dem Willen der Frequenznutzer sollte die EG ihr politisches Gewicht besser in die Planungsvorgänge im Rahmen der CEPT und der ITU einbringen.

Art. 1 Abs. 2 FreqE nennt in diesem Sinne als Zweck der Frequenzentscheidung zur Verwirklichung des Binnenmarktes u. a. auch die Festlegung von Verfahren, um die wirksame Koordinierung der Interessen der Gemeinschaft bei internationalen Verhandlungen sicherzustellen, soweit die Frequenznutzung sich auf die Gemeinschaftspolitik auswirkt. Der Arbeit der CEPT und der ITU soll bei Tätigkeiten im Rahmen der Frequenzentscheidung gebührend Rechnung getragen werden (Art. 1 Abs. 3 FreqE). Durch die in der FreqE vorgesehenen Verfahren wird der Abstimmungs- und Gestaltungsprozess im Rahmen von CEPT und ITU unterstützt, ohne die Arbeit dieser Organisationen zu ersetzen. Für die Mitgliedstaaten der EG wird eine formalisierte Grundlage für die Mitwirkung in diesen Organisationen geschaffen. Die Kommission vertritt die EG auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 FreqE<sup>805</sup> z. B. auf den Weltfunkkonferenzen und koordiniert die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten der EG. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission auf Schwierigkeiten mit Drittländern und internationalen Organisationen hinzuweisen, die Auswirkungen auf die Durchführung der Frequenzentscheidung haben können (Art. 6 Abs. 2 FreqE). Im Rahmen der EG können gemeinsame politische Ziele vereinbart werden, um die gemeinschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 FreqE). Die neu geschaffene Gruppe für Frequenzpolitik ist angehalten, die CEPT angesichts der Auswirkungen, die ihre Tätigkeit auf die gesamteuropäische Frequenzpolitik haben wird, und in Anbetracht des technischen Sachverstands der CEPT als Beobachter zur Mitarbeit einzuladen (vgl. Erwägungsgrund 11 Beschluss v. 26. Juli 2002).

Mit der Frequenzentscheidung wird erstmalig eine formelle Grundlage für die Tätigkeit der EG im Rahmen von Maßnahmen, die in die Zuständigkeit der CEPT und ITU fallen, geschaffen. Mit dieser neu geschaffenen Rechtsgrundlage kann die EG im Vorfeld und auf entsprechenden Konferenzen jetzt noch stärker als bisher koordinierend zwischen den Mitgliedstaaten tätig werden, um ein einheitliches Auftreten sicherzustellen<sup>806</sup>. Eine solche Regelung kann nach der Rechtsprechung des EuGH auf Art. 95 EGV über die Rechtsangleichung bezüglich des Binnenmarktes gestützt

<sup>805</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

<sup>806</sup> Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 193.

werden<sup>807</sup>. Nach Auffassung des EuGH kann die EG auf der Grundlage von materiell-rechtlichen Kompetenzen selbstständig eigene Institutionen, wie z. B. Agenturen, als geeignetes Mittel zur Durchsetzung des Binnenmarktes schaffen. Diese Rechtsprechung wird von Teilen der Literatur mit der Begründung kritisiert, dass aus Art. 95 Abs. 1 EGV keine institutionell-organisatorischen Kompetenzen für die EG folgen<sup>808</sup>. Den Mitgliedstaaten könnte damit die Vollzugszuständigkeit für das Gemeinschaftsrecht genommen werden.

- Viele Frequenznutzer forderten ein stärkeres Einwirken der EG und der Mitgliedstaaten auf Tendenzen, die zu einer einseitigen Bevorzugung kommerzieller Frequenznutzer bei Entscheidungen der CEPT und ITU führen.

Grundsätzlich stützt sich zwar auch die Frequenzentscheidung auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Art. 95 EGV, der die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes als vorrangiges Ziel verfolgt. Demzufolge stehen auch im Rahmen der EG-Frequenzpolitik wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. In Erwägungsgrund 3 der Frequenzentscheidung wird aber z. B. die Forderung an die Frequenzpolitik der Gemeinschaft gestellt, zur Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung beizutragen. Erwägungsgrund 8 stellt fest, dass sich die Funkfrequenzpolitik nicht nur auf technische Parameter stützen darf. Neben den wirtschaftlichen müssen vielmehr auch politische, kulturelle, gesundheitliche und soziale Überlegungen berücksichtigt werden. Die Frequenzpolitik sollte daher alle Bereiche berücksichtigen und deren jeweilige Bedürfnisse miteinander in Einklang bringen. Dementsprechend bestimmt Art. 1 Abs. 2 lt. a) FreqE als Zweck der Entscheidung u. a., dass Verfahren festgelegt werden, um frequenzpolitische Entscheidungen zu erleichtern, bei denen u. a. neben wirtschaftlichen auch sicherheitsbezogene und gesundheitliche Aspekte sowie das öffentliche Interesse und die Freiheit der Meinungsäußerung betreffende Aspekte sowie ferner kulturelle, wissenschaftliche, soziale und technische Aspekte der Politik der Gemeinschaft sowie die verschiedenen Interessen der Frequenznutzer berücksichtigt werden. Die beratende Gruppe für Frequenzpolitik soll Konsultationen sowohl mit kommerziellen als auch nichtkommerziellen Nutzern durchführen (Erwägungsgründe (6) der FreqE und (2), (3) Beschluss v. 26. Juli 2002).

<sup>807</sup> EuGH-Urteil vom 2. Mai 2006 – Rs. C 217/04, EuZW 2006, S. 369 ff.

<sup>808</sup> Vgl. dazu Ohler, EuZW 2006, S. 372 (373 f.) u. a. unter Verweis auf den Schlussantrag der Generalanwältin Kokott.

Die Regelungen der Frequenzentscheidung verdeutlichen, dass die EG sehr bemüht ist, sämtliche Nutzergruppen kommerzieller und nichtkommerzieller Natur in frequenzpolitische Entscheidungen einzubeziehen. Auf der Grundlage dieser Entscheidung sind auch die Mitgliedstaaten nach Art. 249 Abs. 4 EGV verpflichtet, für eine Gleichbehandlung zu sorgen. Die EG und ihre Mitgliedstaaten müssten daher auch bei ihrem Auftreten im Rahmen der CEPT und ITU bemüht sein, die Interessen nichtkommerzieller Frequenznutzer ebenso wie die der kommerziellen Nutzergruppen zu vertreten. Tatsächlich üben jedoch die kommerziellen Frequenznutzer zum Teil einen so großen Druck auf die internationalen Organisationen aus, dass es als sehr wahrscheinlich erscheint, dass auch in Zukunft einzelne Mitgliedstaaten der EG in den internationalen Verhandlungen ihre wirtschaftlichen Interessen über die nichtkommerziellen Interessen stellen.

- Weiterhin wurde im Rahmen der Anhörung gefordert, einen gerechten und angemessenen Ausgleich zwischen dem Interesse der Mitgliedstaaten an der Nutzung von Frequenzen für öffentliche Zwecke und dem Interesse an der Freigabe von bisher öffentlich genutzten Frequenzen für neue Dienste zu schaffen.

Die Frequenzpolitik soll nach dem Willen der EG alle Bereiche berücksichtigen (vgl. Erwägungsgrund 8 FreqE). Unberührt von den Regelungen der FreqE bleiben jedoch nach Art. 1 Abs. 4 FreqE Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene oder nationaler Natur, die mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen und Zielen von allgemeinem Interesse dienen. Aufgezählt werden hier u. a. das Recht der Mitgliedstaaten, die Verwaltung und Nutzung ihrer Funkfrequenzen an Aspekten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Verteidigung auszurichten. Weiterhin unberührt von der Frequenzentscheidung bleiben entsprechende Maßnahmen in Bezug auf eine Regelung der Inhalte und der audiovisuellen Politik. Eine ähnliche Regelung enthält auch die Rahmenrichtlinie in Art. 1 Abs. 3<sup>809</sup>. In der neuen Fassung des TKG gibt es diesbezüglich keine Regelung. Vielmehr bleiben vom TKG in inhaltlicher Fortführung des alten Rechts die hoheitlichen Rechte des Bundesministeriums für Verteidigung (§ 2 Abs. 4 TKG 2004) und die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder (§ 2 Abs. 5 TKG 2004) unberührt. Für Frequenznutzungen, die in den Bereich des Bundesministeriums für Verteidigung fallen, ist mit diesem wie bisher das Einvernehmen herzu-

---

<sup>809</sup> Vgl. dazu oben, F. II.

stellen (§ 52 Abs. 3 TKG 2004). Soweit Frequenzen für den Rundfunk zugewiesen werden, ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich (§ 53 Abs. 1 u. § 54 Abs. 3 TKG 2004)<sup>810</sup>.

Die Frequenzentscheidung und die Rahmenrichtlinie enthalten somit gerade keine genauen Vorgaben dafür, wann im öffentlichen Interesse genutzte Frequenzbereiche freigegeben werden sollen. Vielmehr ist diese Entscheidung weiterhin allein den Mitgliedstaaten überlassen. Die Bundesrepublik Deutschland hat entsprechend auch keine Regelung geschaffen, die den Bedürfnissen der an der Freigabe von bisher öffentlich genutzten Frequenzbereichen interessierten Frequenznutzer genügt.

- Schon im Rahmen der strategischen Planung der Frequenznutzung sollte eine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit für die Beteiligten gewährleistet werden.

Nationale Frequenznutzungskonzepte bedürfen fast immer der Abstimmung in der CEPT und ITU. Sie können daher und wegen des frühen Stadiums der Planung nicht rechtsverbindlich sein. Problematisch ist vielmehr, wie von den Kommentatoren aufgezeigt wurde, dass Entscheidungen auf der Stufe der strategischen Planung wie auch bei der beabsichtigten Harmonisierung von Frequenzzuweisungen, die dann in den internationalen Organisationen ITU und CEPT endgültig getroffen werden, oftmals von einzelnen Staaten erst verspätet oder gar nicht umgesetzt werden. Damit bestehen für die Betroffenen häufig Unsicherheiten. Es kann zu Fehlinvestitionen kommen. Die Frequenzentscheidung verfolgt in diesem Zusammenhang zur Verwirklichung des Binnenmarktes u. a. den Zweck, Verfahren festzulegen, um die wirksame Umsetzung der Frequenzpolitik in der Gemeinschaft und insbesondere die Festlegung einer allgemeinen Vorgehensweise zu gewährleisten, mit der harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sichergestellt werden sollen (Art. 1 Abs. 2 lit. b)). Dabei soll die Tätigkeit der CEPT und der ITU grundsätzlich unterstützt, aber nicht ersetzt werden (vgl. Art. 1 Abs. 3 FreqE). Die Kommission kann nach Art. 4 FreqE unter Beteiligung des Funkfrequenzausschusses, u. U. auch entgegen den Empfehlungen der CEPT (vgl. Art. 4 Abs. 4 FreqE)<sup>811</sup>, technische Umsetzungsmaßnahmen bei Frequenzmaßnahmen, die

---

<sup>810</sup> Vgl. dazu Schütz, Rn. 65 ff.

<sup>811</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

im Gemeinschaftsinteresse notwendig sind, festlegen, die in den Mitgliedstaaten umzusetzen sind.

Zwar sieht auch Art. 6 Abs. 3 FreqE vor, dass zur Verwirklichung des Ziels der Frequenzentscheidung gemeinsame politische Ziele vereinbart werden. Die spätere rechtzeitige innerstaatliche Umsetzung von CEPT- und ITU-Entscheidungen steht jedoch, abgesehen von Maßnahmen nach Art. 4 FreqE, weiterhin zur Disposition der einzelnen Mitgliedstaaten.

- Die Informationen über Verfahrensabläufe in der EG und ihren einzelnen Mitgliedstaaten sowie über die nationalen Frequenzzuweisungen und -zuteilungen sowie Genehmigungen sollten einfacher und in transparenterer Form zugänglich sein.

Sowohl die Rahmenrichtlinie und die Genehmigungsrichtlinie als auch die Frequenzentscheidung beinhalten eine Vielzahl von Informationsbereitstellungspflichten für die frequenzverwaltenden Stellen.

Nach Art. 3 Abs. 4 RRL haben die Mitgliedstaaten die von den nationalen Regulierungsbehörden wahrzunehmenden Aufgaben in leicht zugänglicher Form zu veröffentlichen. Gemäß Art. 5 Abs. 4 RRL haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die nationalen Regulierungsbehörden Informationen, die zu einem offenen, wettbewerbsorientierten Markt beitragen, veröffentlichen. Anhörungsverfahren zur Konsultation interessierter Parteien hinsichtlich von Entwürfen von Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 6 RRL sind von den Regulierungsbehörden ebenfalls zu veröffentlichen. In den Mitgliedstaaten ist eine einheitliche Informationsstelle einzurichten, bei der eine Liste aller laufenden Anhörungen ausliegt. Die Ergebnisse von Anhörungsverfahren sind von den nationalen Regulierungsbehörden der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Auch aus Art. 9 Abs. 1 RRL ergeben sich Informationspflichten, soweit die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Zuteilung und Zuweisung von Frequenzen auf Grund transparenter Kriterien vorzunehmen. Nach Art. 15 Abs. 1 GenRL haben die Mitgliedstaaten dementsprechend sicherzustellen, dass alle einschlägigen Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Abgaben, Entgelte und Entscheidungen im Zusammenhang mit Allgemeingenehmigungen und Frequenznutzungsrechten in angemessener Weise veröf-

fentlicht und ständig aktualisiert werden, so dass allen Beteiligten leichter Zugang zu diesen Informationen ermöglicht wird. Im Interesse der Transparenz von Entscheidungsvorgängen sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 24 Abs. 1 RRL verpflichtet, aktuelle Informationen über die Anwendung des Richtlinienpaketes in leicht zugänglicher Form zu veröffentlichen. Auch im Rahmen der Informationsbereitstellung sind bei öffentlichem Interesse, insbesondere hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Einschränkungen durch die Mitgliedstaaten zulässig (Art. 1 Abs. 3 RRL). Weiterhin sind die Vorschriften der Gemeinschaft und des jeweiligen Mitgliedstaates über die Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen zu beachten.

Die Frequenzentscheidung bezweckt gemäß Art. 1 Abs. 2 lit. c), zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes Verfahren festzulegen, um die koordinierte und rechtzeitige Bereitstellung von Informationen zur Zuweisung, Verfügbarkeit und Nutzung des Frequenzspektrums in der Gemeinschaft sicherzustellen. Art. 5 FreqE regelt entsprechend, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass ihr nationaler Frequenzbereichszuweisungsplan und die Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Gebühren und Entgelte betreffend die Frequenznutzung veröffentlicht werden, wenn sie für die Erreichung des Ziels der FreqE aus Art. 1<sup>812</sup> relevant sind. Die Mitgliedstaaten haben diese Informationen auf neuestem Stand zu halten und Maßnahmen zur Einrichtung geeigneter Datenbanken zu ergreifen, um der Öffentlichkeit solche Informationen zur Verfügung zu stellen. Dies hat gegebenenfalls in Einklang mit den auf Grund von Art. 4 FreqE getroffenen<sup>813</sup> einschlägigen Harmonisierungsmaßnahmen zu erfolgen. Gemäß Art. 9 FreqE dürfen die Mitgliedstaaten keine Informationen weitergeben, die unter das Geschäftsgeheimnis fallen. Gleiches gilt gemäß Art. 1 Abs. 4 FreqE für Informationen, die Aspekte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betreffen.

Die Neufassung des TKG sieht in Umsetzung des Richtlinienpaketes und der Frequenzentscheidung in § 5 TKG 2004 vor, dass grundsätzlich Veröffentlichungen und Bekanntmachungen, zu denen die Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) nach dem TKG verpflichtet ist, im Amtsblatt und auf der Internetseite der Behörde<sup>814</sup> erfolgen. Der deutsche Frequenzbereichszuweisungsplan ergeht gemäß § 53 TKG 2004

---

<sup>812</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

<sup>813</sup> Vgl. dazu oben, ebd.

<sup>814</sup> [Http://www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de).

wie bisher als Rechtsverordnung und wird gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG nach Ausfertigung im Bundesgesetzblatt verkündet. Der Frequenznutzungsplan nach § 54 TKG 2004 ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur abrufbar<sup>815</sup>. Die Pflichten zur Veröffentlichung von Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Gebühren und Entgelte betreffend die Frequenznutzung ergeben sich wie bislang aus den Regelungen des TKG bzw. aus den zu ihm erlassenen Rechtsverordnungen<sup>816</sup>.

Der neue Rechtsrahmen enthält, wie geschildert, weitgehende und umfassende Informationspflichten durch die Mitgliedstaaten für Frequenznutzer und die interessierte Öffentlichkeit. Dadurch wird die Transparenz der Regulierungstätigkeit erhöht. Insbesondere wurde durch eine entsprechende Regelung in Art. 5 FreqE der Forderung nach einer Veröffentlichung der nationalen Frequenzbereichszuweisungspläne entsprochen. Zwar enthält die Frequenzentscheidung keine ausdrückliche Regelung zur Detailliertheit von bereitzustellenden Informationen. Es ist aber davon auszugehen, dass zur Erreichung des Ziels der Frequenzentscheidung die bereitzustellenden Informationen eine hohe Detailliertheit besitzen müssen. Mit der Verpflichtung zur Einrichtung geeigneter Datenbanken gemäß Art. 5 FreqE, die Informationen hinsichtlich der Frequenznutzung enthalten, wird der Forderung der Frequenznutzer nach einer transparenteren Bereitstellung Rechnung getragen. Grundsätzlich obliegt die Informationsbereitstellung weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten. Es gibt also entgegen der Forderung vieler Frequenznutzer keine zentrale Stelle, die die Informationen aus allen Mitgliedstaaten sammelt. Die CEPT wird zumindest verfahrensmäßig auch in Fragen der Herstellung einer ausreichenden Verfügbarkeit von Informationen beteiligt (Art. 4 Abs. 2 FreqE). Wettbewerbsrechtliche und sicherheitspolitische Geheimhaltungsinteressen werden im Rahmen der Informationsbereitstellung nach den Regelungen des neuen Rechtsrahmens ausreichend berücksichtigt.

- Die Nutzung von Frequenzen sollte nach dem Willen der Frequenznutzer in festen Intervallen auf ihre Effizienz hin überprüft werden. Bei ineffizienter Nutzung sollten geeignete Neuaufteilungs- oder Substitutionsmaßnahmen vorrangig zu Gunsten neuer Dienste oder Technologien ergriffen werden.

---

<sup>815</sup> [Http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/1820.pdf](http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/1820.pdf).

<sup>816</sup> Vgl. dazu oben, G.



Im Rahmen des Richtlinienpaketes gibt es keine konkrete Regelung hinsichtlich der Einführung von Neuaufteilungs- und Substitutionsverfahren. Die Einführung von administrativen und finanziellen „Refarming“-Mechanismen verbleibt daher, wie von einer Vielzahl der Frequenznutzer gefordert, in der Entscheidung der Mitgliedstaaten<sup>817</sup>. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, dass die EG entsprechende Vorgaben erstellt hätte, wann eine Umnutzung von Frequenzen in den Mitgliedstaaten zu prüfen ist. Auf Grundlage der Zielsetzung der Frequenzentscheidung in Art. 1 zur Erhöhung der Effizienz der Frequenznutzung kann die Kommission aber allgemein entsprechende Verfahren zur Neuvergabe und Verlegung von Frequenzbereichen vorschlagen. Nach Erwägungsgrund 3 zum Beschluss vom 26. Juli 2002 sind ausdrücklich Konsultationen und eine entsprechende Beratung und Unterstützung der Kommission durch die Gruppe für Frequenzpolitik auch zu diesem Themenbereich vorgesehen. Nach Art. 9 Abs. 3 und 4 RRL bleibt es zwar den Mitgliedstaaten überlassen, den Handel mit Frequenznutzungsrechten zu gestatten. Soweit eine gemeinschaftsweite Harmonisierung der Frequenznutzung erfolgt ist, ist jedoch eine Umwidmung in eine veränderte Nutzung ausgeschlossen.

In der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 und 4 RRL in § 62 TKG 2004 ergibt sich, dass grundsätzlich in Deutschland die Möglichkeit des Frequenzhandels eröffnet werden soll. Dabei ist jedoch weniger zu erwarten, dass der Handel für Frequenzen zwischen verschiedenen Nutzungsarten im Sinne einer Umwidmung freigegeben wird. Ansonsten können im deutschen Recht „Refarming“-Maßnahmen weiterhin nur auf den Widerruf oder die Befristung von Frequenzzuteilungen gestützt werden. Dabei ist letztere nach der Neufassung des TKG nunmehr die Regel (§ 55 Abs. 8 TKG 2004). Durch die grundsätzliche Befristung der Zuteilungen wird zumindest eine Umwidmung von Frequenzbereichen erleichtert. Letztendlich kann natürlich auch das Auslaufen von Diensten abgewartet werden, was jedoch zu langjährigen, marktwirtschaftlich nicht zu vertretenden Verzögerungen führen kann<sup>818</sup>. Bestehende Nutzungen können somit weiterhin nur sehr schwer durch andere ersetzt werden. Es bestehen keine Regelungen dahingehend, wie frei gewordene Frequenzbereiche nachgenutzt werden sollten<sup>819</sup>. Möglich ist aber die Mehrfachnutzung von Frequenzen. Nach § 59 TKG 2004 können Frequenzen, bei denen eine effiziente Nutzung durch einen Einzelnen

<sup>817</sup> RegTP, Strategische Aspekte, S. 19.

<sup>818</sup> Ebd.

<sup>819</sup> Vgl. dazu für den Rundfunkbereich: Bundesnetzagentur, Eckpunkte, S. 13.

allein nicht zu erwarten ist, mehreren Nutzern zur gemeinschaftlichen Nutzung zugeteilt werden. Die Mehrfachnutzung von Frequenzbereichen wird daher regelmäßig in Erwägung gezogen<sup>820</sup>.

Große Bedeutung misst die EG dem Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk zu<sup>821</sup>. Die Gruppe für Frequenzpolitik hat eine entsprechende Anhörung durchgeführt und eine Stellungnahme abgegeben<sup>822</sup>. Die Kommission möchte den letzten Termin für die gemeinschaftsweite Abschaltung des analogen Fernsehens auf Anfang 2012 festlegen<sup>823</sup>. Eine entsprechende verbindliche rechtliche Vorgabe ist durch die EG jedoch bisher noch nicht ergangen. Nach § 63 Abs. 5 TKG 2004 soll die Regulierungsbehörde in der BRD die Frequenzzuteilungen für das analoge Fernsehen bis 2010 und für den analogen Rundfunk bis 2015 widerrufen. Hinsichtlich des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk gibt es somit zwar Absichtsbekundungen der Kommission. Ein verbindliches Abschaltungsdatum ist jedoch gemeinschaftsweit nicht festgelegt worden. Das deutsche TKG enthält zumindest eine „Soll-Vorschrift“. Auch bestehen noch keine gemeinschaftsweiten Vereinbarungen darüber, wie das durch diesen Übergang zur Digitaltechnik frei werdende Spektrum in Zukunft belegt werden soll. Die Kommission hat lediglich bekundet, dass sie eine Nutzung für europaweite Dienste bevorzugt<sup>824</sup>.

### III. Harmonisierung von Frequenzzuweisungen

- Die Vorteile einer europa- oder gar weltweiten Harmonisierung von Frequenzzuweisungen wurden von den Beteiligten grundsätzlich anerkannt. Nach dem Willen der Frequenznutzer sollte jedoch keine allumfassende Harmonisierung stattfinden. Es könnten aber zumindest EG-weite Verfahren zur Feststellung, wann Harmonisierungsmaßnahmen ergriffen werden sollten, festgelegt werden.

Mit der Frequenzentscheidung werden zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes u. a. Verfahren mit dem Zweck festgelegt, politische Entscheidungen über die Harmonisierung der Funkfrequenznutzung in der Europäischen Gemein-

<sup>820</sup> Vgl. dazu oben, G. IV.

<sup>821</sup> Vgl. dazu oben, F. VI.

<sup>822</sup> Vgl. Radio Spectrum Policy Group, Opinion on Spectrum Implications of Switchover to Digital Broadcasting vom 19. November 2004, RSPG04-55 Rev., unter [http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/meeting/rspg5/rspg04\\_55\\_opinion\\_digit\\_switchover.pdf](http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/meeting/rspg5/rspg04_55_opinion_digit_switchover.pdf).

<sup>823</sup> Vgl. SEK (2005) 661, S. 11.

<sup>824</sup> So auch Bundesnetzagentur, Eckpunkte, S. 6.

schaft zu erleichtern und die wirksame Umsetzung der Frequenzpolitik in der Gemeinschaft und insbesondere die Festlegung einer allgemeinen Vorgehensweise zu gewährleisten, mit der harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sichergestellt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a) u. b) FreqE). Art. 4 FreqE sieht ein Verfahren vor, nach dem die Kommission dem Funkfrequenzausschuss geeignete technische Umsetzungsmaßnahmen unterbreiten kann, um harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums zu gewährleisten. Sie kann dazu Aufträge an die CEPT erteilen (Art. 4 Abs. 2 FreqE) und entscheiden, ob und in welcher Frist die Ergebnisse dieser Arbeiten der CEPT in den Mitgliedstaaten umzusetzen sind (Art. 4 Abs. 3 FreqE). Die Kommission kann entsprechend Art. 4 Abs. 4 FreqE, falls sie oder ein Mitgliedsstaat unzufrieden mit den Arbeiten der CEPT sind, Maßnahmen ergreifen, um die Ziele des Auftrags zu erreichen. Für einzelne Mitgliedstaaten können unter engen Voraussetzungen Übergangszeiträume oder andere Ausnahmen vorgesehen werden (vgl. Art. 4 Abs. 5 FreqE). Die Kommission kann auch entsprechende technische Umsetzungsmaßnahmen annehmen, die nicht in die Zuständigkeit der CEPT fallen (Art. 4 Abs. 6 FreqE).

Die EG kommt mit der Schaffung des genannten Verfahrens den Wünschen der Frequenznutzer entgegen. Es wurde keine Regelung geschaffen, die eine generelle Harmonisierung vorsieht<sup>825</sup>. Vielmehr besteht nun ein Verfahren, um unter Einbeziehung der CEPT festzustellen, in welchen Bereichen zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes Harmonisierungsbedarf besteht. Die EG kann nunmehr aber auch verbindlich festlegen, dass entsprechende Harmonisierungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass gegen den Willen der Frequenznutzer Harmonisierungsentscheidungen auf EG-Ebene getroffen werden. Der Kompetenzzuwachs der Kommission kann für Deutschland dazu führen, dass die rundfunkrechtliche Zuständigkeit der Länder in Frage gestellt wird<sup>826</sup>. Es können auch Entscheidungen getroffen werden, die nicht im Einklang mit den Vorschlägen der CEPT stehen<sup>827</sup>.

<sup>825</sup> Vgl. dazu RegTP, Strategische Aspekte, S. 17.

<sup>826</sup> Libertus, RTkom 2000, S. 264 (267).

<sup>827</sup> Scherer, K&R 2002, S. 385 (397).

- Die Verfahren zur Feststellung des Harmonisierungsbedarfes sollten transparent, offen, objektiv und nichtdiskriminierend sein. Dabei sollten insbesondere die Interessen aller Frequenznutzer frühzeitig einbezogen und berücksichtigt werden. Es sollte keine Bevorzugung bestimmter Dienste geben.

Die Kommission wird bei der Prüfung, ob Harmonisierungsbedarf besteht, gemäß einem in den Art. 3 und 4 FreqE festgelegten Verfahren unter Beteiligung des Funkfrequenzausschusses tätig<sup>828</sup>. Im Rahmen der mit der Frequenzentscheidung geschaffenen Verfahren zur Feststellung des Harmonisierungsbedarfs sollen dabei neben öffentlichen Interessen vor allem die verschiedenen Interessen der Nutzer von Frequenzen berücksichtigt werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a) FreqE). Die Gruppe für Frequenzpolitik führt daneben weitreichende Konsultationen insbesondere auch mit der Industrie und den verschiedenen Frequenznutzern zu frequenzpolitischen Fragen durch, speziell auch zur Harmonisierung von Frequenzen, und unterstützt dadurch die Kommission.

Die Frequenzentscheidung stellt somit das gemeinschaftsweite Verfahren zur Feststellung des Harmonisierungsbedarfes erstmals auf eine einheitliche Rechtsgrundlage<sup>829</sup>. Dies entspricht den Forderungen des überwiegenden Teils der Frequenznutzer. Auch in Bezug auf die Harmonisierung der Frequenzzuweisung soll nach dem Willen der EG mit Hilfe der in der Frequenzentscheidung festgelegten Verfahren eine bessere Einbeziehung aller Nutzerinteressen bei der Schaffung technischer Umsetzungsmaßnahmen erreicht werden. Dazu dienen auch die Konsultationen der Gruppe für Frequenzpolitik mit den Nutzern von Frequenzen. Entgegen dem ursprünglichen Entwurf der Kommission hat man aber letztendlich von einer direkten Mitgliedschaft von Vertretern der unterschiedlichen Nutzersektoren in dieser Expertengruppe abgesehen. Die EG ist mit der Frequenzentscheidung daher zwar grundsätzlich darum bemüht, die Interessen aller Nutzergruppen umfassend und frühzeitig einzubeziehen. Zu bedenken ist aber, dass die EG vorrangig das Ziel der Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes verfolgt. Insoweit besteht die Gefahr, dass gerade Interessen nichtkommerzieller Frequenznutzer weiterhin nicht angemessen berücksich-

---

<sup>828</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

<sup>829</sup> Vgl. dazu RegTP, Strategische Aspekte, S. 18.

tigt werden. Ungelöst bleibt auch das Problem der übermäßigen Einflussnahme von bestimmten Interessengruppen auf die Arbeit der ITU und der CEPT<sup>830</sup>.

- Entscheidungen darüber, ob eine Frequenzharmonisierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, sind nach dem Willen der Frequenznutzer als Einzelfallentscheidungen an Hand fester Kriterien zu treffen. Dabei ist vor allem aus Sicht der Anbieter welt- und europaweiter Dienste und der Geräteindustrie sicherzustellen, dass nach dem Recht der Mitgliedstaaten europaweite Harmonisierungsmaßnahmen wirksam durchgeführt werden können. Es soll Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Nach Art. 9 Abs. 2 RRL haben die Mitgliedstaaten der EG die Harmonisierung der Funkfrequenznutzung in der Gemeinschaft zu fördern, um deren effektiven und effizienten Einsatz im Einklang mit der Frequenzentscheidung zu gewährleisten. Das TKG enthält diesbezüglich in § 54 Abs. 1 TKG 2004 die Regelung, dass der Frequenznutzungsplan u. a. unter Berücksichtigung der europäischen Harmonisierung durch die Regulierungsbehörde zu erstellen ist.

Die Frequenzentscheidung enthält keine grundsätzliche Regelung dahingehend, dass, wann immer möglich, Frequenzzuweisungen harmonisiert werden sollen. Vielmehr werden in Art. 3 und 4 FreqE Verfahren festgelegt, mit denen unter regelmäßiger Beteiligung der CEPT Harmonisierungsmaßnahmen, die für die Verwirklichung und das Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes erforderlich sind, erarbeitet und gegebenenfalls umgesetzt werden. Die Kommission kann gemäß Art. 4 Abs. 4 FreqE Harmonisierungsmaßnahmen, die in die Zuständigkeit der CEPT fallen, auch entgegen deren Vorstellungen erlassen, falls die CEPT nach Auffassung der Kommission oder eines Mitgliedstaates unbefriedigende Ergebnisse vorlegt. Die Mitgliedstaaten haben durch die Kommission im Sinne der Frequenzentscheidung angenommene Maßnahmen innerhalb der festgelegten Frist umzusetzen (Art. 4 Abs. 3, 4, 6, Art. 10 FreqE). Nach Art. 4 Abs. 5 FreqE können jedoch für einzelne Mitgliedstaaten gegebenenfalls Übergangszeiträume, Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung des Frequenzspektrums oder beides vorgesehen werden. International harmo-

---

<sup>830</sup> Vgl. dazu oben, C. III. 3.

nisierter Funkfrequenzzuteilungen an Unternehmen sind nach Art. 8 GenRL von den EG-Mitgliedstaaten zu beachten.

Die Frequenzentscheidung legt somit Verfahren für Einzelfallentscheidungen über die Harmonisierung von Frequenzzuweisungen fest. Als Kriterium für die Prüfung von Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich der Frequenzzuweisung wird die Erforderlichkeit für die Verwirklichung und das Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes in Bereichen der Gemeinschaftspolitik wie elektronische Kommunikation, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung (FuE) festgelegt. Die EG kann jedoch nur im Rahmen ihrer Kompetenzen nach dem EG-Vertrag tätig werden. Ein exakter *numerus clausus*, wann genau Harmonisierungsmaßnahmen geprüft werden müssen, wird nicht festgelegt. Die zur Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes erforderlichen Harmonisierungsmaßnahmen berühren aber zu einem großen Teil die Belange der Anbieter europaweiter Dienste und der Geräteindustrie.

Die Frequenzentscheidung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Umsetzung von in ihrem Rahmen getroffenen Harmonisierungsmaßnahmen. Dies ist auch insofern weniger problematisch, als dass die Maßnahmen auf Arbeiten der CEPT beruhen, die ihren Mitgliedern ein hohes Maß an Freiheit und Gestaltungsmöglichkeiten gewährt. Problematisch ist jedoch, dass die Kommission selbstständig tätig werden kann, wenn sie oder ein Mitgliedsstaat der Ansicht ist, dass die CEPT entweder nicht fristgerecht oder nicht zufriedenstellend arbeitet. Insofern besteht die Gefahr der Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 EGV, wenn die EG ihren Mitgliedern Umsetzungsmaßnahmen vorschreibt, die im Gegensatz zu freiwillig zu Stande gekommenen Sachentscheidungen im Rahmen der CEPT stehen<sup>831</sup>. Den Mitgliedstaaten wird daher durch die Frequenzentscheidung ein gewisser Teil an eigener Gestaltungsfreiheit genommen. Dies ist im Sinne vor allem der Anbieter europaweiter Dienste und der Geräteindustrie, die mit der Frequenzentscheidung erhöhte Rechts- und Planungssicherheit erhalten.

- Durch die EG sollten im Rahmen von Harmonisierungsmaßnahmen weitergehende politische Entscheidungen getroffen werden. Damit soll ein ausreichender Ausgleich zwischen öffentlichen Interessen und den Interessen kommerzieller Frequenznutzer

---

<sup>831</sup> Vgl. auch RegTP, Strategische Aspekte, S. 18.

sichergestellt werden, der im System der ITU und CEPT bisher nicht immer gewährleistet ist.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Funkfrequenzpolitik nicht nur auf technischen Parametern beruhen darf (vgl. Erwägungsgrund 8 FreqE). Mit der Frequenzentscheidung wird daher ausdrücklich der Zweck verfolgt, politische Entscheidungen über die Harmonisierung der Funkfrequenznutzung in der Gemeinschaft zu erleichtern, bei denen neben den verschiedenen Interessen der Nutzer von Frequenzen unter anderem auch wirtschaftliche, sicherheitsbezogene und gesundheitliche Aspekte sowie das öffentliche Interesse und die Freiheit der Meinungsäußerung betreffende Aspekte sowie ferner kulturelle, wissenschaftliche, soziale und technische Aspekte der Politik der Gemeinschaft festzulegen sind, um die Nutzung des Frequenzspektrums zu optimieren und schädliche Störungen zu vermeiden (Art. 1 Abs. 2 lit. a) FreqE).

Die Frequenzentscheidung legt daher, wie von vielen Frequenznutzern gefordert, fest, dass bei der Entscheidung über die Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen in der EG hinsichtlich der Frequenzzuweisung umfassende Abwägungen zwischen den verschiedenen Aspekten und Interessen im Rahmen der Frequenznutzung erfolgen müssen<sup>832</sup>. Hierbei sind insbesondere auch nichtwirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Trotzdem ist jedoch zu beachten, dass vorrangiges Ziel der Frequenzentscheidung die Sicherstellung der Verwirklichung und des Funktionierens des Europäischen Binnenmarktes ist. Zu kritisieren ist, dass die FreqE keine Vorschriften enthält, die materiell-rechtliche Regeln für die Abwägung und Rangfolge von öffentlichen und privaten Interessen aufstellen. Es soll lediglich eine prozedurale Regelung auf Gemeinschaftsebene herbeigeführt werden. Die zu schützenden öffentlichen Interessen werden in der FreqE nicht im Einzelnen benannt oder definiert<sup>833</sup>. Auch bleibt es äußerst schwer, diese politische Komponente von technischen Frequenzmaßnahmen wirksam in den Rahmen der CEPT und ITU einzubringen und dort für eine stärkere Beachtung zu sorgen.

- Nach dem Willen vieler Anbieter von europa- und weltweiten Diensten sollten verstärkt Frequenzen für diese Bereiche bereitgestellt werden. Dabei muss jedoch ein

<sup>832</sup> Vgl. dazu Ladeur, K&R 2005, S. 198 (199).

<sup>833</sup> Vgl. dazu Libertus, RTkom 2000, S. 264 (266).



ausgeglichenes Verhältnis zum nationalen und lokalen Frequenzbedarf gewährleistet sein.

Die Frequenzentscheidung beinhaltet als vorrangige Ziele, die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes in Bereichen der Gemeinschaftspolitik wie elektronische Kommunikation, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 FreqE). Zu diesem Zwecke werden entsprechende Verfahren zur Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen festgelegt. Entsprechend durch die EG festgelegte technische Umsetzungsmaßnahmen sind, auch wenn sie im Widerspruch zu Vorschlägen der CEPT stehen, in den Mitgliedstaaten umzusetzen (vgl. Art. 4 FreqE). Ausdrücklich unberührt bleiben von der Frequenzentscheidung lediglich nationale Maßnahmen, die mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehen und Zielen von allgemeinem Interesse dienen (Art. 1 Abs. 4 FreqE). Genannt werden Ziele der Rundfunkpolitik und Aspekte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Verteidigung. In der Gruppe für Frequenzpolitik werden umfangreiche Konsultationen durchgeführt, auch um den Auffassungen der Mitgliedstaaten, der Industrie und aller beteiligten Frequenznutzer kommerzieller und nichtkommerzieller Natur sowie aller anderen Betroffenen zu frequenzpolitischen Fragen ausreichend Rechnung zu tragen (vgl. Erwägungsgrund 2 zu Beschluss v. 26. Juli 2002). Die nationalen Regulierungsbehörden haben nach Art. 8 Abs. 3 lit. b) RRL zur Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes beizutragen, indem sie u. a. den Aufbau und die Entwicklung transeuropäischer Netze fördern.

Die EG hat somit ein gesteigertes Interesse an der Zuweisung und Harmonisierung von Frequenzbereichen für europaweite Dienste. Gerade diese grenzüberschreitenden Dienste sind Ausdruck eines funktionierenden Europäischen Binnenmarktes. Insofern besteht wie in anderen Politikbereichen auch<sup>834</sup> die Gefahr, dass die Gemeinschaftsinteressen zu einer starken Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten führen. Daher ist unklar, ob in Zukunft weiterhin freiwerdende Frequenzbereiche in ausreichendem Maße auch für nationale und lokale Dienste zur Verfügung stehen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten können im Vorgriff auf entsprechende Maßnahmen der EG schon versuchen, in der Gruppe für Frequenzpolitik ihre Auffassungen deutlich zu machen.

---

<sup>834</sup> Vgl. z. B. bei Wettbewerbsfragen oder Fragen der Subventions- bzw. Beihilfengewährung.

- Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich von Frequenzzuweisungen, die nicht zwangsläufig auf Ebene der EG erforderlich sind, sollten nach Ansicht der meisten Frequenznutzer zwar weiterhin vorrangig im Rahmen von CEPT und ITU durchgeführt werden. Die EG sollte aber auch hinsichtlich von Harmonisierungsmaßnahmen im Rahmen von CEPT und ITU stärker die grundsätzlichen frequenzpolitischen Ziele der Gemeinschaft formulieren und entsprechend koordinierend tätig werden. Die Umsetzung von Frequenzharmonisierungsmaßnahmen der CEPT in den EG-Mitgliedstaaten sollte weiterhin vorrangig auf freiwilliger Basis erfolgen, da nur so lokale und regionale Bedürfnisse ausreichend berücksichtigt werden können. Die EG sollte aber verstärkt auf die Umsetzung hinwirken.

Mit den Regelungen zur Formulierung gemeinsamer politischer Ziele und Koordinierung der Mitgliedstaaten in der Frequenzentscheidung (Art. 6 FreqE)<sup>835</sup> wird ein gemeinsames starkes Auftreten der EG-Mitglieder auf Ebene der ITU und CEPT begünstigt. Nicht-Mitglieder werden jedoch noch unzureichend einbezogen. Sie können als Beitrittskandidat oder EWR-Mitglied lediglich Beobachterstatus in der Gruppe für Frequenzpolitik erlangen und ihre Vorstellungen einbringen (Art. 4 Abs. 4 Beschluss v. 26. Juli 2002).

Eine Bestimmung dahingehend, dass Harmonisierungsmaßnahmen der CEPT verpflichtend umzusetzen sind, die als Gemeinschaftsmaßnahme zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes nicht zwingend erforderlich sind, enthält die Frequenzentscheidung nicht<sup>836</sup>. Bei Frequenznutzungen mit lediglich regionalem und lokalem Bezug obliegt daher die Entscheidung über die Umsetzung von CEPT-Beschlüssen weiterhin in der Regel den nationalen Regierungen. Die EG bemüht sich jedoch um eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander im Vorfeld internationaler Verhandlungen, soweit Gemeinschaftsinteressen berührt werden. Damit können unter Umständen Probleme der späteren Nichtumsetzung von CEPT-Entscheidungen im Voraus bereits ausgeschlossen werden.

---

<sup>835</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

<sup>836</sup> Vgl. dazu auch den zurückgezogenen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Funkfrequenzen: KOM (1993) 382, endg., zurückgezogen durch KOM (2004) 542, endg.

- Informationen zum Verfahren und zum Umsetzungsstand von Maßnahmen zur Harmonisierung der Frequenzzuweisungen sollten sowohl im Falle von Harmonisierungsmaßnahmen der EG als auch von CEPT und ITU von einer zentralen Stelle gesammelt und öffentlich zugänglich gemacht werden.

Nach Art. 5 FreqE sind durch die Mitgliedstaaten ihre nationalen Frequenzbereichszuweisungspläne und Informationen über Rechte, Bedingungen, Verfahren, Gebühren und Entgelte betreffend die Frequenznutzung zu veröffentlichen, wenn sie für die Erreichung des Ziels der Frequenzentscheidung - der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes - relevant sind. Diese Informationen sind auf neuestem Stand zu halten und Maßnahmen zur Einrichtung geeigneter Datenbanken zu treffen, um die Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Entsprechende Regelungen enthält die Neufassung des TKG<sup>837</sup>. Aus den zu veröffentlichen Frequenzbereichszuweisungsplänen ergibt sich die Umsetzung sowohl von EG- als auch von CEPT-Maßnahmen zur Harmonisierung von Frequenzzuweisungen. Daneben haben nach Art. 7 FreqE die Mitgliedstaaten der Kommission alle Informationen, die erforderlich sind, um die Durchführung der Frequenzentscheidung zu überprüfen, zu übermitteln. Insbesondere ist die Kommission unverzüglich über die Umsetzung von Ergebnissen der Aufträge nach Art. 4 Abs. 3 FreqE zu unterrichten. Die Harmonisierungsmaßnahmen seitens der EG auf Grundlage von Art. 4 Abs. 3 FreqE sind verpflichtend durch die Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission entsprechend über den Umsetzungsstand zu informieren. Die Frequenznutzer erlangen somit Planungssicherheit. Sie können sich über den Sachstand in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten durch Nachfrage bei der Kommission informieren. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Bericht über die auf Grund der Frequenzentscheidung durchgeführten Tätigkeiten bzw. angenommenen Maßnahmen sowie über künftig beabsichtigte Tätigkeiten (Art. 9 FreqE).

Die Bereitstellung von Informationen durch die Mitgliedstaaten wird durch die Verpflichtungen in der Frequenzentscheidung im Nutzerinteresse verbessert. Problematisch ist jedoch weiterhin die Informationsbeschaffung zur Umsetzung von reinen CEPT- oder ITU-Maßnahmen. Hier können die Frequenznutzer zwar aus dem Fre-

---

<sup>837</sup> Vgl. oben, G.

quenzbereichszuweisungsplan erkennen, ob ein Staat die Harmonisierungsmaßnahmen der internationalen Frequenzverwaltungsorganisationen umgesetzt hat. Es bestehen jedoch weiterhin Schwierigkeiten, im Voraus ausreichende Informationen und Planungssicherheit dahingehend zu erlangen, ob und wann die freiwillige Umsetzung dieser Maßnahmen in den einzelnen Staaten erfolgt. An dieser Situation hat die Frequenzentscheidung nichts geändert.

#### **IV. Frequenzzuteilungen und Genehmigungen**

- Im Interesse der Rechtssicherheit müssen auch im Rahmen der Genehmigung und Frequenzzuteilung objektive, nichtdiskriminierende und transparente Bedingungen und Verfahren herrschen. Die Frequenzzuteilung und die Genehmigung sollten dabei weiterhin auf nationaler Ebene erfolgen. Jedoch sind die Zuteilungsverfahren und -bedingungen gemeinschaftsweit anzugleichen. Frequenznutzer mit ähnlichen Merkmalen sind im Rahmen einer transparent ausgestalteten Frequenzzuteilung weitestgehend gleich zu behandeln. Eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Sektoren muss sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Anbieter europaweiter Dienste dürfen gegenüber nationalen Anbietern nicht benachteiligt werden.

Grundsätzliches Ziel des neuen EG-Rechtsrahmens für die Kommunikations- und Frequenzpolitik war die Erhöhung der Transparenz von Genehmigungs- und Frequenzzuteilungsverfahren<sup>838</sup>. Weiterhin sollte sichergestellt werden, dass sämtliche Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden auf objektiven, diskriminierungsfreien, verhältnismäßigen und nachvollziehbaren Kriterien beruhen (Art. 9 Abs. 1 RRL). Diese Zielsetzung ist weitestgehend erreicht worden. Die neue Genehmigungsrichtlinie hat im Einklang mit den Forderungen der Frequenznutzer zwar die Entscheidung über die Zuteilung von Frequenzen weiterhin bei den nationalen Regulierungsbehörden belassen. Die Richtlinie gibt jedoch für alle Mitgliedstaaten ein weitgehend vereinheitlichtes Genehmigungs- und Frequenzzuteilungsverfahren vor (vgl. dazu Art. 3 bis 7 GenRL)<sup>839</sup>. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Mitgliedstaaten, regelmäßig Einzelgenehmigungen zu erteilen, wurde nunmehr seitens der Gemeinschaft der Grundsatz der Erteilung von Allgemeingenehmigungen in

<sup>838</sup> Koenig/Kühling, MMR 2001, S. 80 (81).

<sup>839</sup> So auch Beese/Merkt, MMR 2000, S. 532 (536); vgl. dazu oben, F. III.

Art. 3 und 4 GenRL verpflichtend vorgeschrieben<sup>840</sup>. Von diesem Grundsatz darf nur noch in begründeten Fällen abgewichen werden. Durch die neuen Regelungen ist zu erwarten, dass die Zahl der erteilten Einzelgenehmigungen stark zurückgeht. Die meisten Probleme, die sich aus den unterschiedlichen Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten ergeben, dürften damit hinfällig werden. Aus diesem Grunde ist die Einführung eines europäischen Genehmigungsverfahrens, wie es von den Anbietern europaweiter Dienste gefordert wurde<sup>841</sup>, entbehrlich geworden. In Umsetzung der Bestimmungen in das deutsche Recht wurde die bisher bestehende Lizenzierungspflicht ersatzlos gestrichen<sup>842</sup>. Es besteht nur noch eine Meldepflicht nach § 6 TKG 2004.

Auch im Rahmen der Zuteilung von Frequenznutzungsrechten soll die Erteilung von individuellen Nutzungsrechten an Funkfrequenzen gemäß Art. 5 GenRL die Ausnahme sein. Sollte die Erteilung von Individualnutzungsrechten erforderlich sein, werden durch die Genehmigungsrichtlinie weitreichende Vorgaben für die Durchführung des Zuteilungsverfahrens festgelegt (vgl. Art. 5 Abs. 2 GenRL). Die Beschränkung und abschließende Aufzählung der Bedingungen (vgl. Art. 6 GenRL i. V. m. Anhang Teile A und B), die mit der Allgemeingenehmigung oder den Frequenznutzungsrechten verbunden sein dürfen, dienen der Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen Genehmigungs- und Zuteilungsverfahren<sup>843</sup>. Bisher wurden die Genehmigungen und Rechte zum Teil exzessiv mit Bedingungen versehen, die oft nur mittelbar etwas mit der Bereitstellung von Diensten und Netzen oder der Nutzung von Frequenzen zu tun hatten<sup>844</sup>. Die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine zahlenmäßige Beschränkung der Einräumung von Frequenznutzungsrechten und zur Durchführung von Auswahlverfahren wurden im Interesse der Frequenznutzer nunmehr gemeinschaftsweit nach Art. 7 GenRL vereinheitlicht<sup>845</sup>. Die Anforderungen von Art. 7 GenRL wurden dabei in § 61 TKG 2004 umgesetzt.

---

<sup>840</sup> Husch/Kemmler/Ohlenburg, MMR 2003, S. 139 (142); vgl. dazu oben, F. III.

<sup>841</sup> Vgl. dazu auch Bartosch, EuZW 2000, S. 389 (391).

<sup>842</sup> Vgl. dazu oben, G. II.

<sup>843</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>844</sup> Vgl. dazu oben, D. I. 2. c).

<sup>845</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

Die Technologieneutralität der Regulierung wurde in Art. 1 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 UA 2 RRL sowie in Art. 1 Abs. 2 GenRL festgeschrieben<sup>846</sup>. Der Rechtsrahmen hat danach Geltung für alle elektronischen Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze. Das neue TKG enthält in § 1 TKG 2004 ebenfalls die Verpflichtung zur technologieneutralen Regulierung<sup>847</sup>. Als Ziele des Richtlinienpaketes wurden in Art. 8 Abs. 2 lit. b) und Abs. 3 lit. b) RRL ausdrücklich die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen und die Förderung des Aufbaus und der Entwicklung transeuropäischer Netze genannt. Durch die nationalen Regulierungsbehörden muss auch sichergestellt werden, dass Anbieter europaweiter Dienste gegenüber den Betreibern nationaler Dienste nicht benachteiligt werden. Sowohl die Erteilung der Allgemeingenehmigung mit entsprechenden Bedingungen als auch die Zuteilung von Frequenzen unterliegen nunmehr umfassend der Vorgabe, dass sie auf objektiven, transparenten, nichtdiskriminierenden und transparenten Kriterien beruhen müssen (vgl. dazu Art. 5 bis 7 GenRL)<sup>848</sup>. Sachfremde Aspekte, die zur Benachteiligung bestimmter Anbieter oder Sektoren führen könnten, dürfen in entsprechende Entscheidungen nicht mehr einbezogen werden. Durch den Grundsatz der Allgemeingenehmigung und die Beschränkung der zulässigen Bedingungen für diese und die Zuteilung von Frequenznutzungsrechten werden sachgerechte Entscheidungen gefördert. Bei frequenzbezogenen Entscheidungen der Regulierungsbehörden ist auf eine ausreichende technische Flexibilität der zulässigen Frequenznutzung zu achten<sup>849</sup>.

Mit der Einschränkung der Informationspflichten der Unternehmen gegenüber den Regulierungsbehörden gemäß Art. 11 GenRL<sup>850</sup> wird ebenfalls verhindert, dass Unternehmen ohne sachlichen Grund eine Vielzahl von oft nicht relevanten Informationen abgeben müssen und dadurch der Wettbewerb behindert wird. Entsprechende Regelungen enthalten in Umsetzung dieser Bestimmung § 6 Abs. 2 TKG 2004 im Hinblick auf die Meldepflicht, § 55 Abs. 4 TKG 2004 hinsichtlich des Antrages auf eine Einzelzuteilung und § 55 Abs. 6 TKG 2004 bezüglich der Anzeige des Beginns

<sup>846</sup> Vgl. dazu oben, F. II. u. III.; so auch Wissmann/Klümper, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 46 ff.; Vogel-sang, MMR 2003, S. 509 (509).

<sup>847</sup> Vgl. dazu RegTP, Strategische Aspekte, S. 16.

<sup>848</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>849</sup> So auch RegTP, Strategische Aspekte, S. 14; Bundesnetzagentur, Eckpunkte, S. 10.

<sup>850</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

und der Beendigung der Frequenznutzung<sup>851</sup>. § 127 TKG 2004 enthält in Übereinstimmung mit Art. 11 GenRL Regelungen zur Zulässigkeit von Auskunftsverlangen der Regulierungsbehörde gegenüber den Anbietern von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit<sup>852</sup>.

Die Bestimmung des Art. 12 Abs. 1 GenRL, dass Verwaltungsabgaben, die im Zusammenhang mit der Erteilung von Allgemeingenehmigungen und der Zuteilung von Frequenznutzungsrechten erhoben werden, nur die entstandenen administrativen Kosten decken dürfen, dient ebenfalls der Vereinheitlichung der Verfahren in den Mitgliedstaaten. Das TKG sieht insoweit die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 142 TKG 2004, eines Frequenznutzungsbeitrages nach § 143 TKG 2004 und eines Telekommunikationsbeitrages nach § 144 TKG 2004 vor<sup>853</sup>. Die Regulierungsbehörde ist gemäß § 147 TKG 2004 verpflichtet, einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingenommenen Abgaben zu veröffentlichen. Dabei sind die Abgaben in Übereinstimmung mit Art. 12 Abs. 2 GenRL, soweit erforderlich, für die Zukunft anzupassen.

Entgelte zur Sicherstellung einer optimalen Nutzung von Frequenzen müssen nach Art. 13 GenRL objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und angemessen sein. Die Genehmigungsrichtlinie enthält jedoch keine Verpflichtung zur Erhebung entsprechender Entgelte oder zu einer zweckgerichteten Verwendung. Dies kann zur Ungleichbehandlung verschiedener Sektoren führen. Die Mitgliedstaaten könnten festlegen, dass für bestimmte Frequenzbereiche Entgelte, etwa im Wege einer Versteigerung, festgelegt werden, für andere jedoch nicht. Entgegen den Forderungen der Frequenznutzer können die Mitgliedstaaten diese Entgelte weiterhin den allgemeinen öffentlichen Haushalten zuführen, anstatt sie zur Erhöhung der Effektivität der Frequenznutzung einzusetzen. Gemäß § 142 Abs. 2 S. 4 TKG 2004 sind Gebühren über die Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen so festzusetzen, dass sie Lenkungsfunction für die optimale und effiziente Nutzung des Frequenzspektrums haben. Nach § 142 Abs. 2 S. 5 TKG 2004 müssen bei Versteigerungsverfahren weder das Prinzip der bloßen Deckung von entstandenen Verwaltungskosten noch diese Lenkungsfunction beachtet werden. Es ist zweifelhaft, ob

---

<sup>851</sup> Vgl. dazu oben, G. II. u. IV.

<sup>852</sup> Vgl. dazu oben, G. III.

<sup>853</sup> Vgl. dazu oben, G. V.



diese Bestimmung den Vorgaben des Art. 13 GenRL entspricht<sup>854</sup>. Die Lenkungs-funktion muss daher zumindest in dem Umfang beachtet werden, den Art. 13 GenRL vorgibt.

Auch die Einschränkung und nachträgliche Abänderung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten unterliegen europarechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 14 GenRL)<sup>855</sup>. Die Genehmigungsrichtlinie trägt somit insgesamt zur erheblichen Vereinfachung und Vereinheitlichung der Genehmigungs- und Zuteilungsverfahren in den einzelnen Staaten der EG bei. Lediglich die Erhebung von Entgelten für Nutzungsrechte und deren Verwendung obliegt weiterhin der Entscheidung der Mitgliedstaaten. Eine andere Regelung ist bedauerlicherweise an den finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten gescheitert.

Durch das grundsätzliche Verbot zur Erteilung ausschließlicher oder besonderer Rechte zur Erbringung von Diensten oder Nutzung von Frequenzen in Art. 2 und 4 WettbRL<sup>856</sup> wird nochmals klargestellt, dass alle Anbieter gleich zu behandeln sind und etwa Ex-Monopolisten keine nationalen Sonderrechte mehr eingeräumt werden dürfen.

- Die nationalen Regelungen zur Frequenzzuteilung sollten allen Interessenten in transparenter Form zugänglich sein.

Dieser Forderung wird durch die Regelungen in Art. 15 Abs. 1 GenRL und Art. 5 FreqE, die weitgehende Informationsbereitstellungspflichten im Hinblick auf das Verfahren und die Bedingungen für die Zuteilung von Frequenzen enthalten, nachgekommen<sup>857</sup>. Die Bestimmungen sind im TKG 2004 umgesetzt worden.

Durch die genannten Bestimmungen der Genehmigungsrichtlinie und der Frequenzentscheidung wird im Interesse der Frequenznutzer sichergestellt, dass die nationalen Regeln für die Allgemeingenehmigung und die Frequenzzuteilung den Beteiligten ausreichend transparent zugänglich sind. Durch die Verpflichtung zur umfassenden

---

<sup>854</sup> Vgl. dazu oben, G. V.

<sup>855</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>856</sup> Vgl. dazu oben, F. V.

<sup>857</sup> Siehe zum Ganzen ausführlich oben, F. III. u. IV.

Veröffentlichung aller für die Allgemeingenehmigung und Frequenzzuteilung relevanten Informationen wird zur Gleichbehandlung aller gegenwärtigen und potentiellen Frequenznutzer beigetragen. Anbieter aus anderen Staaten werden nunmehr gegenüber nationalen Anbietern, die u. U. einen besseren Zugang zu Informationen der nationalen Regulierungsbehörde haben, nicht mehr benachteiligt.

- Es muss sichergestellt werden, dass durch die Regulierungsbehörden geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um ausgewogene Entscheidungen zwischen wirtschaftlichen sowie öffentlichen und nichtkommerziellen Interessen bei der Zuteilung von Frequenzen und der Erhebung von Entgelten sicherzustellen. Für Dienste im öffentlichen Interesse sind dabei keine oder niedrigere Entgelte zu fordern. Entsprechende politische Ziele sollten auf Gemeinschaftsebene klar definiert werden. Es ist denkbar, Prinzipien für die Frequenzzuteilung und Entgelterhebung auf Gemeinschaftsebene festzulegen.

Die EG bekennt sich in ihrem Richtlinienpaket grundsätzlich zur Beachtung öffentlicher, sozialer und kultureller Interessen im Rahmen der Frequenzpolitik. Nach Erwägungsgrund 19 der Rahmenrichtlinie sollte bei der Zuweisung und Zuteilung von Funkfrequenzen insbesondere den demokratischen, sozialen, sprachlichen und kulturellen Interessen, die mit der Nutzung von Funkfrequenzen verbunden sind, Rechnung getragen werden. Ausdrücklich von den liberalisierenden Bestimmungen des neuen Rechtsrahmens zur Genehmigung von Diensten und Erteilung von Nutzungsrechten, die vorrangig der Förderung des Wettbewerbs und der Entwicklung des Binnenmarktes dienen, ausgenommen bleiben durchgängig die besonderen nationalen Regelungen zur Regulierung von Rundfunk- und Fernsehinhalten zur Verfolgung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen (Art. 1 Abs. 3 RRL). Insofern können z. B. die Kriterien im Vergabeverfahren für Funkfrequenzen entsprechend modifiziert werden. Materielle Vorgaben für die Gestaltung des Rundfunks enthält der neue Rechtsrahmen jedoch nicht<sup>858</sup>. Dies ist Folge des Ausschlusses von übertragenen Inhalten aus dem Regelungsbereich der Richtlinien<sup>859</sup>. Gemäß Art. 8 Abs. 1 UA 3 RRL können die nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dazu beitragen, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Pluralismus der Medien sichergestellt wird. Nach § 2

<sup>858</sup> Vgl. dazu ausführlich Schütz/Attendorp, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (6).

<sup>859</sup> Vgl. dazu oben, F. II.; kritisch Libertus, RTkom 2000, S. 264 (265).

Abs. 5 TKG 2004 sind die Belange von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien im Rahmen der Regulierung der Telekommunikation zu berücksichtigen.

Dem Interesse der Rundfunkanbieter an speziellen Regelungen, die den Besonderheiten dieses Kommunikationsdienstes gerecht werden, wird durch das Richtlinienpaket weitestgehend Rechnung getragen. Nach Art. 5 Abs. 2 UA 2 GenRL müssen individuelle Nutzungsrechte an Funkfrequenzen im Wege eines offenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens erteilt werden. Unberührt bleiben jedoch die von den Mitgliedstaaten festgelegten besonderen Verfahren für die Vergabe von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen an die Anbieter von Rundfunk- oder Fernseh-inhaltsdiensten zur Verfolgung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht. Der nationale Gesetzgeber kann unter Beachtung der europäischen Vorgaben für das Rundfunkrecht weiterhin gesonderte Regelungen treffen. Das TKG enthält entsprechende Sonderregelungen für Frequenzen, die an Rundfunkdiensteanbieter vergeben werden sollen<sup>860</sup>. Dabei sind grundsätzlich die Länder zu beteiligen, da diesen die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht zusteht (z. B. nach §§ 55 Abs. 10, 57 Abs. 1 u. 62 Abs. 2 TKG 2004)<sup>861</sup>.

Die Maßnahmen zur Verfolgung von Sicherheitsinteressen bleiben ebenfalls vom Richtlinienpaket unberührt. Schon Art. 46 Abs. 1 EGV rechtfertigt besondere Bestimmungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Nationale Sonderregelungen sind insbesondere bei der Frequenzzuteilung weiterhin zulässig und notwendig<sup>862</sup>. Nach § 2 Abs. 4 TKG 2004 bleiben die hoheitlichen Rechte des Bundesministeriums für Verteidigung unberührt. Die Absätze 2 bis 6 des § 57 TKG 2004 enthalten Sonderregelungen zur entbehrlichen bzw. unter besonderen Voraussetzungen stehenden Zuteilung von Frequenzen an sicherheitsrelevante Funkdienste, wie militärische Anwendungen, Flugnavigations- und Seefahrtsnavigationsfunk und den Funk für Behörden mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Funk).

Problematischer ist jedoch die ausreichende Beachtung anderer politischer, kultureller oder sozialer Aspekte bei der Frequenzzuteilung. Diesbezüglich dürfte es z. B.

---

<sup>860</sup> Vgl. dazu Schütz, Rn. 65 ff.

<sup>861</sup> Vgl. dazu oben, G. IV.

<sup>862</sup> Vgl. dazu RegTP, Strategische Aspekte, S. 15.

nur schwer möglich sein, außerhalb des Rundfunkbereiches einzelne Dienste oder Anbieter bei der Frequenzzuteilung zu bevorzugen, weil ihre geplante Frequenznutzung eher kulturellen und sozialen Belangen verpflichtet ist als eine rein kommerzielle Nutzung. Zu denken wäre hier z. B. an ein gemeinnütziges „Bürgermobilfunknetz“. Zu kritisieren ist dabei, dass weder die RRL noch die GenRL Vorschriften enthalten, die materiell-rechtliche Regeln für die Abwägung und Rangfolge von öffentlichen und privaten Interessen aufstellen. Es soll lediglich eine prozedurale Lösung auf Gemeinschaftsebene herbeigeführt werden. Die zu schützenden öffentlichen Interessen werden in den Richtlinien nicht im Einzelnen benannt oder definiert<sup>863</sup>.

Hinsichtlich der Erhebung von Entgelten zur Sicherstellung einer optimalen Nutzung der Ressource Frequenz bestehen gemeinschaftsrechtlich keine besonderen Vorgaben für Dienste im öffentlichen Interesse. Nach Art. 4 WettbRL hat die Vergabe von Funkfrequenzen nach objektiven, nachvollziehbaren, diskriminierungsfreien und angemessenen Kriterien zu erfolgen. Von diesen Vorgaben unberührt bleiben jedoch die von den einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz des Gemeinwohls in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht eingeführten besonderen Kriterien und Verfahren für die Vergabe von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen durch Hörfunk- und TV-Inhalteanbieter. Die Entscheidung über die Erhebung der Entgelte obliegt allein den Mitgliedstaaten. Der deutsche Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, für Rundfunkfrequenzen das Versteigerungsverfahren auszuschließen (§ 61 Abs. 2 S. 3 TKG 2004). Entsprechende Entscheidungen können auch für Frequenzen mit gesetzlicher Präferenz, wie etwa für Sicherheitsaufgaben, durch die Regulierungsbehörde erfolgen (§ 61 Abs. 2 S. 2 TKG 2004). In den §§ 142 ff. TKG 2004 sind keine Sonderregelungen für Dienste im öffentlichen Interesse vorgesehen<sup>864</sup>. Auch hinsichtlich der Erhebung der Entgelte zur Sicherstellung der effizienten Nutzung besteht die Gefahr, dass andere nichtkommerzielle Dienste gegenüber Unternehmen bei der Frequenzzuteilung benachteiligt werden, da sie nicht über die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten zur Ersteigerung von Frequenzen verfügen. Gemeinschaftsrechtlich sind jedoch keine grundsätzlichen Prinzipien festgelegt worden, ob und in welcher Höhe Frequenznutzungsentgelte erhoben werden sollen und inwieweit das allgemeine Interesse an bestimmten Diensten bei solchen Entscheidungen berücksichtigt werden muss.

<sup>863</sup> Vgl. dazu Libertus, RTkom 2000, S. 264 (265 f.).

<sup>864</sup> Vgl. dazu oben, G. V.

- Die Erhebung von Gebühren zur Deckung des Verwaltungsaufwandes der staatlichen Behörden wird von den Frequenznutzern akzeptiert.

Nach Art. 12 Abs. 1 GenRL dürfen Verwaltungsabgaben, die von Unternehmen verlangt werden, die auf Grund einer Allgemeingenehmigung einen Dienst oder ein Netz bereitstellen oder denen ein Frequenznutzungsrecht gewährt wurde, insgesamt lediglich zur Deckung der administrativen Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten sowie der in Art. 6 Abs. 2 GenRL genannten besonderen Verpflichtungen, etwa aus der Universaldienstrichtlinie, dienen. Sie sind den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise aufzuerlegen. Die zusätzlichen Verwaltungskosten und zugehörigen Aufwendungen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die GenRL enthält keine Vorgabe dazu, ob die Aufteilung der Kosten nach Umsatzstärke oder nach Köpfen zwischen den Marktteilnehmern erfolgen soll<sup>865</sup>. Gemäß Art. 12 Abs. 2 GenRL haben die nationalen Regulierungsbehörden einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingenommenen Abgaben zu veröffentlichen und entsprechende Berichtigungen vorzunehmen.

Das TKG 2004 sieht dementsprechend die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 142 TKG 2004, eines Frequenznutzungsbeitrages nach § 143 TKG 2004 zur Deckung der Kosten der Regulierungsbehörde für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeinzuteilungen und Nutzungsrechten im Bereich der Frequenz- und Orbitnutzungen und eines Telekommunikationsbeitrages nach § 144 TKG 2004 zur Deckung der anderweitigen Kosten der Regulierungsbehörde vor. Hinsichtlich des Frequenznutzungsbeitrages werden die Anteile an den Kosten den einzelnen Nutzergruppen, die sich aus der Frequenzzuweisung ergeben, so weit wie möglich aufwandsbezogen zugeordnet (§ 143 Abs. 2 TKG 2004). Innerhalb der Nutzergruppen erfolgt die Aufteilung entsprechend der Frequenznutzung. Verteilungsschlüssel für die telekommunikationsbeitragsrelevanten Kosten sind die Umsätze der einzelnen Unternehmen (§ 144 Abs. 2 TKG 2004). Gemäß § 147 TKG 2004 ist die Regulierungsbehörde verpflichtet, einen jährlichen Überblick über ihre Verwaltungskosten und die insgesamt eingenommenen Abgaben zu veröffentlichen. Dabei sind die Abgaben, soweit erforderlich, für die Zukunft anzupassen.

---

<sup>865</sup> Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (396); Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (31).

Die Regelungen über die Erhebung von Verwaltungsabgaben und die entsprechende Begrenzung dieser Abgaben auf die tatsächlich entstandenen Kosten entsprechen den Forderungen der Frequenznutzer. Wichtig ist insbesondere, dass die Abgaben entsprechend einem jährlichen Überblick für die Zukunft anzupassen sind.

- Die Definition eines effektivsten Zuteilungsverfahrens ist nahezu unmöglich. Die Diskussion darüber sollte jedoch weitergehen. Stark umstritten sind dabei die Durchführung von Versteigerungsverfahren und die Erhebung von Entgelten als Mittel zur Sicherstellung und Erhöhung der Effizienz der Frequenznutzung. Dies wird vor allem von Vertretern aus dem nichtkommerziellen Bereich für ihren Sektor abgelehnt.

Nach Art. 8 Abs. 2 lit. d) u. Art. 9 Abs. 1 RRL haben die Mitgliedstaaten den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste zu fördern, indem sie u. a. für eine effiziente Nutzung der Funkfrequenzen sorgen und deren effiziente Verwaltung sicherstellen. Die Genehmigungsrichtlinie gibt für den Fall, dass die Einräumung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen beschränkt werden muss, kein bestimmtes Zuteilungsverfahren vor. Es sind nach Art. 5 bis 7 GenRL vorrangig in allen Verfahrensstufen objektive, transparente, nichtdiskriminierende und verhältnismäßige Bedingungen sicherzustellen. Nach Art. 7 Abs. 1 lit. a) ist für den Fall, dass ein Mitgliedsstaat eine zahlenmäßige Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen erwägt, u. a. zu beachten, dass der Notwendigkeit gebührend Rechnung getragen wird, den Nutzen für die Nutzer zu maximieren und den Wettbewerb zu erleichtern. Die Entscheidung über die Erhebung von Entgelten bei Nutzungsrechten für Frequenzen, die eine optimale Nutzung dieser Ressource sicherstellen sollen, obliegt nach Art. 13 GenRL weiterhin den Mitgliedstaaten. Auch die Wettbewerbsrichtlinie enthält keine Definition eines effektivsten Frequenzzuteilungsverfahrens.

Die neu geschaffene Gruppe für Frequenzpolitik soll die Kommission als Konsultationsgremium in frequenzpolitischen Fragen unterstützen und beraten (Art. 2 Beschluss v. 26. Juli 2002). Diese Tätigkeit soll sich insbesondere auch auf Fragen der Verfahren für die Erteilung von Frequenznutzungsrechten, der Neuvergabe, Verlegung, Bewertung und effizienten Nutzung von Frequenzen beziehen (vgl. Erwägungsgrund 3 zum Beschluss v. 26. Juli 2002). Entsprechende umfassende und

frühzeitige Konsultationen sollen gemäß Art. 5 des Beschlusses mit Marktbeteiligten, Verbrauchern und Endnutzern auf offene und transparente Weise durchgeführt werden. Die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste als Schnittstelle zwischen Regulierungsbehörden und Kommission kann ebenfalls zur Diskussion von Fragen der Effizienz der Frequenznutzung beitragen. Sie soll umfassend und frühzeitig Marktbeteiligte, Verbraucher und Nutzer in offener und transparenter Weise konsultieren (Art. 6 Beschluss v. 29. Juli 2002).

Ein effektivstes Frequenzzuteilungsverfahren wird durch die EG somit nicht vorgegeben<sup>866</sup>. Insofern wird anerkannt, dass es ein solches nicht gibt. Auf EG-Ebene wurden jedoch die institutionellen Möglichkeiten geschaffen, um Fragen der Effektivität und Effizienz intensiv unter Beteiligung der betroffenen Kreise zu diskutieren.

Nach dem deutschen Telekommunikationsrecht kann der Zuteilung von Frequenzen, wenn diese nicht in ausreichendem Umfang verfügbar sind, ein Vergabeverfahren vorausgehen (§ 55 Abs. 9 TKG 2004). Die Regulierungsbehörde kann entsprechende Bedingungen unter den Vorgaben von § 61 TKG 2004 festlegen. Grundsätzlich ist dabei nach § 61 Abs. 2 TKG 2004 ein Versteigerungsverfahren durchzuführen. Ein Ausschreibungsverfahren kann durchgeführt werden, wenn das Versteigerungsverfahren nicht geeignet ist, die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG 2004 sicherzustellen. Als Fallbeispiele werden Situationen genannt, in denen auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt bereits Frequenzen ohne die vorherige Durchführung eines Versteigerungsverfahrens zugeteilt wurden oder ein Antragsteller für die zuzuteilende Frequenz eine gesetzlich begründete Präferenz, wie beispielsweise für die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit, geltend machen kann (§ 61 Abs. 2 S. 2 TKG 2004). Für Rundfunkfrequenzen ist das Versteigerungsverfahren nicht anzuwenden (§ 61 Abs. 2 S. 3 TKG 2004)<sup>867</sup>.

Das deutsche Recht hat sich somit für die grundsätzliche Durchführung von Versteigerungsverfahren entscheiden. Nach Auffassung des deutschen Gesetzgebers wird durch diese Verfahren eine ausreichende Effizienz der Frequenznutzung sichergestellt. Die Durchführung von Auswahlverfahren ist nur noch als Ausnahme zur Erfül-

<sup>866</sup> Vgl. dazu auch Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 82; Scherer, K&R 2002, S. 329 (331).

<sup>867</sup> Kritisch zu dieser Regelung: Bundesnetzagentur, Eckpunkte, S. 8 f.; Grünwald, MMR 2001, S. 721 (722 ff.).



lung der Regulierungsziele vorgesehen. Die genannten Fallbeispiele erschöpfen sich jedoch in Situationen, in denen eine Ungleichbehandlung mit bereits erfolgten Zuteilungen vermieden werden soll und in denen bestimmte gesetzliche Vorgaben, insbesondere im Dienste der öffentlichen Sicherheit, ein Versteigerungsverfahren von vornherein als unanwendbar erscheinen lassen. Es erscheint auch im Interesse der nichtkommerziellen Frequenznutzer nicht sehr sachgerecht, die regelmäßige Anwendung des Versteigerungsverfahrens vorzuschreiben<sup>868</sup>. Vielmehr müssen gerade an dieser Stelle politische Entscheidungen getroffen werden, die nicht allein den Marktkräften überlassen werden dürfen.

- Für den Fall, dass zusätzliche Entgelte zur Sicherstellung der Effizienz der Frequenznutzung erhoben werden, ist aus Sicht der Frequenznutzer ein administratives Verfahren mit einem festgelegten Preisfindungsmechanismus der Versteigerung vorzuziehen. Exzessive Entgelte sind grundsätzlich zu vermeiden.

Die Genehmigungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht zur Anwendung eines bestimmten Preisfestsetzungsverfahrens. Sie haben gemäß Art. 13 S. 2 GenRL lediglich sicherzustellen, dass entsprechende Entgelte objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und ihrem Zweck angemessen sind. Der deutsche Gesetzgeber hat sich gemäß § 61 Abs. 2 S. 1 TKG 2004 eindeutig, von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. § 61 Abs. 2 S. 2 u. 3 TKG 2004), für die Anwendung von Auktionsverfahren und gegen eine administrative Preisfindung ausgesprochen<sup>869</sup>. Der Staat erhofft sich durch die Anwendung von Versteigerungsverfahren Mehreinnahmen gegenüber anderen Preisfestsetzungsverfahren. Die Mitgliedstaaten haben deshalb ihre vorrangig finanziellen Interessen gegen teilweise anders lautende Vorstellungen in der Kommission durchgesetzt. Die generelle Anwendung von Versteigerungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland steht den Interessen der Mehrzahl der Frequenznutzer entgegen<sup>870</sup>. Nach § 142 Abs. 2 S. 4 TKG 2004 sind Gebühren über die Zuteilung eines Nutzungsrechtes an Frequenzen so festzusetzen, dass sie Lenkungsfunction für die optimale und effiziente Nutzung des Frequenzspektrums haben. Gemäß § 142 Abs. 2 S. 5 TKG 2004 sind bei Versteigerungsver-

<sup>868</sup> So auch Libertus, RTkom 2000, S. 264 (267).

<sup>869</sup> Vgl. dazu oben, G. IV.

<sup>870</sup> So auch Libertus, RTkom 2000, S. 264 (267); Beese/Naumann, MMR 2000, S. 145 (146 ff.); Bartosch, EuZW 2002, S. 389 (396); Schütz/Attendorp, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (30).

fahren weder das Prinzip der bloßen Deckung von entstandenen Verwaltungskosten noch die Lenkungsfunction zu beachten<sup>871</sup>.

- Die vereinnahmten Gelder sollten vorrangig zweckgebunden zur Verbesserung der Effizienz der Frequenznutzung verwendet werden und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen.

Die Genehmigungsrichtlinie enthält ebenso wie das Telekommunikationsgesetz keine Regelung darüber, für welche Zwecke die erhöhten Gebühren für die Zuteilung von Frequenzen verwendet werden müssen. Die Mitgliedstaaten haben diese Erlöse als neue Einnahmequelle für ihren allgemeinen Staatshaushalt entdeckt<sup>872</sup>. Sie haben sich deshalb vehement gegen eine entsprechende Regelung der zweckgerichteten Verwendung dieser Entgelte auf EG-Ebene gewehrt. Auch in der Bundesrepublik werden diese Einnahmen im allgemeinen Staatshaushalt für telekommunikationsfremde Leistungen verwendet. Diese Entwicklung widerspricht eindeutig den Forderungen der Frequenznutzer.

- Die Trennung der Lizenzierung von der Frequenzzuteilung ist unter den Frequenznutzern stark umstritten.

Der neue EG-Rechtsrahmen sieht eine strikte Trennung zwischen der Lizenzierung in Form der Allgemeingenehmigung und der Erteilung von Frequenznutzungsrechten vor<sup>873</sup>. Die Allgemeingenehmigung, die grundsätzlich zu erteilen ist, gewährt den Unternehmen das Recht, elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bereitzustellen (vgl. Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1 lit. a) GenRL). Von den betroffenen Unternehmen darf lediglich eine Meldung mit einem in Art. 3 Abs. 3 GenRL abschließend aufgezählten Inhalt gefordert werden<sup>874</sup>. Die Allgemeingenehmigung darf nur mit den in Teil A des Anhangs zur Genehmigungsrichtlinie genannten Bedingungen verknüpft werden (Art. 6 Abs. 1 GenRL)<sup>875</sup>. Ein Unternehmen darf ansonsten nur an der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste gehindert werden, wenn

<sup>871</sup> Zur Frage, ob diese Regelung den Vorgaben von Art. 13 S. 2 GenRL entspricht, vgl. schon oben, G. V.

<sup>872</sup> So auch Ladeur, RTkom 1999, S. 68 (72); Bartosch, EuZW 2000, S. 389 (391); Beese/Naumann, MMR 2000, S. 145 (146) Beese/Naumann, MMR 2000, S. 145.

<sup>873</sup> Schütz/Attendorn/König, Rn. 358.

<sup>874</sup> Vgl. dazu oben, F. III.

<sup>875</sup> Vgl. dazu oben, ebd.

dies aus den in Art. 46 Abs. 1 EGV genannten Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit notwendig ist. Mit der Neufassung des Telekommunikationsgesetzes ist in Umsetzung dieser Bestimmungen die nach § 6 TKG bestehende Lizenzpflicht entfallen. Gemäß § 6 TKG 2004 besteht nur noch eine Meldepflicht für gewerblich betriebene öffentliche Telekommunikationsnetze und das gewerbliche Erbringen von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit.

Auch individuelle Nutzungsrechte für Funkfrequenzen sind, soweit möglich, vor allem wenn die Gefahr von funktechnischen Störungen unbedeutend ist, nicht zu erteilen (Art. 5 Abs. 1 GenRL). Die Bedingungen für die Nutzung entsprechender Funkfrequenzen sind vielmehr in die Allgemeingenehmigung mit einzuschließen. Müssen individuelle Frequenznutzungsrechte erteilt werden, so dürfen diese nur an die im Teil B des Anhangs zur Genehmigungsrichtlinie genannten Bedingungen geknüpft werden (Art. 6 Abs. 1 GenRL). Die Regelungen des Art. 7 GenRL über die Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen sind zu beachten. Bei der Erteilung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen dürfen gemäß Art. 6 Abs. 4 GenRL die Bedingungen der Allgemeingenehmigung nicht aufgegriffen werden. Diese Regelung ist Voraussetzung für die nach Art. 9 Abs. 3 RRL vorgesehene Möglichkeit der Übertragung von Frequenznutzungsrechten von einem Unternehmen auf ein anderes. Entsprechende Regelungen über die Frequenzzuteilung enthalten in Umsetzung der Vorgaben der Genehmigungsrichtlinie die §§ 55 ff. TKG 2004. Die Zuteilung von Frequenzen wird daher nicht mehr von der vorherigen Erteilung einer Lizenz, wie zuvor in § 8 TKG geregelt, abhängig gemacht.

Die EG hat sich aus guten Gründen für eine Trennung der Genehmigung von der Frequenzzuteilung entschieden<sup>876</sup>. Für die Genehmigung zur Bereitstellung von Netzen und Diensten, die nunmehr grundsätzlich als Allgemeingenehmigung zu erfolgen hat, sind Bedingungen zu erfüllen, die zum Teil unabhängig von der Frequenzzuteilung sind<sup>877</sup>. Außerdem konnte so ein einheitliches Verfahren für alle Dienste und Netze, gleich ob diese frequenz- oder leitergebunden sind, eingeführt werden. So konnte die von den Frequenznutzern geforderte Vereinfachung der Genehmigungsverfahren vorangebracht werden. Der deutsche Gesetzgeber hat in der Folge das bestehende Lizenzierungsverfahren abgeschafft. Die gewerbliche Bereitstellung von

<sup>876</sup> Vgl. dazu auch Bartosch, EuZW 2000, S. 389 (390).

<sup>877</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (29).

Netzen oder Diensten ist nur noch von einer Meldung abhängig. Nur durch die Trennung von Allgemeingenehmigung und Frequenzzuteilung kann die Möglichkeit zum Handel mit Frequenzen, die Art. 9 Abs. 3 RRL und § 62 TKG 2004 vorsehen, wirksam eröffnet werden. Ein teilweise gefordertes europaweit einheitliches Genehmigungsverfahren ist somit nicht mehr notwendig.

- Die Eröffnung der Möglichkeit eines Handels mit Frequenzen ist umstritten. Bei dessen Zulassung müssten zumindest geeignete Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, um ein spekulatives Vorgehen bestimmter Marktteilnehmer zu verhindern.

Der neue Rechtsrahmen eröffnet gemäß Art. 9 Abs. 3 u. 4 RRL die Möglichkeit des Frequenzhandels, überlässt aber entsprechende Entscheidungen den Mitgliedstaaten<sup>878</sup>. Der deutsche Gesetzgeber hat sich in § 62 TKG 2004 grundsätzlich für die Einführung entsprechender Verfahren entschieden<sup>879</sup>. Die Eröffnung des Frequenzhandels ist damit im Konzept der Trennung der Allgemeingenehmigung von der Frequenzzuteilung folgerichtig. Frequenzhandel kann die Frequenzallokation und die Wettbewerbsdynamik erheblich erhöhen<sup>880</sup>. Es erschiene auch im Interesse der Frequenznutzer höchst unbillig, einerseits Versteigerungsverfahren zuzulassen, jedoch andererseits den Ersteigerer zu zwingen, nicht mehr benötigte Frequenzen entschädigungslos an den Staat zurückgeben zu müssen<sup>881</sup>. In diesem Sinne ist auch bei jeder Frequenzzuteilung nunmehr anzugeben, ob und unter welchen Bedingungen der Handel mit diesen Frequenzen erlaubt wird (Art. 5 Abs. 2 UA 2 S. 2 GenRL). Nach den Vorgaben in Art. 9 Abs. 4 RRL, die in § 62 Abs. 2 TKG 2004 umgesetzt worden sind<sup>882</sup>, darf ein Frequenzhandel nur unter Beteiligung und nach den Regeln der nationalen Regulierungsbehörde erfolgen. Diese hat insbesondere sicherzustellen, dass keine Wettbewerbsverzerrungen stattfinden. Damit soll - den Forderungen der Frequenznutzer entsprechend - ein spekulatives Handeln einzelner Marktteilnehmer verhindert werden<sup>883</sup>. Rundfunkfrequenzen dürfen in Deutschland nur im Einvernehmen mit den Ländern gehandelt werden (§ 62 Abs. 2 S. 3 TKG 2004). Damit sollen die rundfunkrechtlichen Kompetenzen der Bundesländer gewahrt werden. Folgerich-

<sup>878</sup> Schütz/Attendorn/König, Rn. 357; vgl. dazu oben, F. II.

<sup>879</sup> Vgl. dazu oben, G. IV.

<sup>880</sup> Vogelsang, MMR 2003, S. 509 (512).

<sup>881</sup> Vgl. dazu Schütz/Attendorn, MMR Beil. zu 4/2002, S. 1 (29).

<sup>882</sup> Vgl. dazu oben, G. IV.

<sup>883</sup> Beese/Merkt, MMR 2000, S. 532 (535).

tig stehen die Erlöse des Handels abzüglich der Verwaltungskosten dem Veräußerer zu (§ 62 Abs. 3 TKG 2004).

## V. Funkgeräte und Normen

- Die Zusammenarbeit zwischen den Frequenzverwaltungsstellen und den Normungsinstituten hinsichtlich der Harmonisierung der Frequenzzuweisungen für europaweite Dienste sollte unter Einbeziehung der Funkgeräteindustrie noch weiter verbessert werden. Die EG sollte entsprechend Einfluss nehmen.

Im Sinne dieser Forderung sieht der Beschluss vom 26. Juli 2002 zur Einrichtung einer die Kommission beratenden Gruppe für Frequenzpolitik ausdrücklich vor, dass diese Gruppe das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (European Telecommunications Standards Institute – ETSI) als Beobachter zur Teilnahme an ihren Sitzungen einladen kann (Art. 4 Abs. 4 des Beschlusses). Begründet wird dies seitens der EG mit der Bedeutung einer europäischen Normung für die Entwicklung von Geräten, die Funkfrequenzen nutzen (Erwägungsgrund 11 des Beschlusses). Auch hinsichtlich der möglichen Normung durch andere Gremien als das ETSI kann die Gruppe für Frequenzpolitik im Vorfeld beabsichtigter Harmonisierungsmaßnahmen weitreichende Konsultationen mit den Beteiligten durchführen (Art. 5 des Beschlusses). Mit diesen Regelungen wird im Interesse der Geräteindustrie sichergestellt, dass das ETSI als zentrales europaweites Normungsinstitut frühzeitig in frequenzpolitische Diskussionen auf EG-Ebene einbezogen wird und seine Vorstellungen einbringen kann. Auch andere Normungsgremien können frühzeitig in mögliche Harmonisierungsmaßnahmen einbezogen werden.

- Die Nutzung von Frequenzen sollte nach den Vorstellungen der Funkgeräteindustrie möglichst technologieneutral ausgestaltet sein.

Der neue Rechtsrahmen ist technologieneutral ausgestaltet (vgl. Art. 1 Abs. 1 u. Art. 8 Abs. 1 UA 2 RRL)<sup>884</sup>. Die Technologieneutralität der Regulierung ist auch in § 1 TKG 2004 festgeschrieben worden. Diese Regelungen entsprechen den Forderungen der Funkgerätehersteller. Gleichzeitig bleiben staatliche Normungsmaßnahmen

---

<sup>884</sup> So auch Wissmann/Klümper, in Wissmann, Kapitel 1, Rn. 46 ff.; Vogelsang, MMR 2003, S. 509 (509).

zur Sicherstellung der Interoperabilität bei bestimmten Diensten, wie etwa bei digitalen interaktiven Fernsehdiensten, möglich (vgl. Art. 17 u. 18 RRL).

- Auch im Interesse der Funkgeräteindustrie sind eine weitere Harmonisierung der Frequenzzuweisung und die frühzeitige Bereitstellung umfassender Informationen im Hinblick auf die Frequenznutzung anzustreben.

Die Frequenzentscheidung schafft einen einheitlichen Rahmen für Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich der Frequenzzuweisung in der Europäischen Gemeinschaft, die verbindlich umzusetzen sind (vgl. Art. 3 u. 4 FreqE)<sup>885</sup>. Mit der Frequenzentscheidung werden die Mitgliedstaaten umfassend verpflichtet, einschlägige Informationen zur Frequenznutzung verfügbar zu machen, auf dem neuesten Stand zu halten und geeignete öffentlich zugängliche Datenbanken einzurichten (Art. 5 FreqE). Die Bestimmungen der Frequenzentscheidung entsprechen daher insbesondere auch den Interessen der Funkgerätehersteller.

## **VI. Institutionelle Rahmenbedingungen für die Frequenzkoordinierung**

- Der bestehende internationale institutionelle Rahmen für die Frequenzkoordinierung in Europa aus CEPT und ITU/WRC sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Auf Ebene der EG ist der erfolgreiche Weg der Zusammenführung der politischen, juristischen und technischen Kompetenz der Frequenznutzer, der EG-Behörden und der nationalen Regulierungsbehörden fortzuführen. Die Zusammenarbeit ist auszubauen. Es sind umfassende Konsultationen mit allen Beteiligten durchzuführen. Eine europäische Regulierungsbehörde wird jedoch abgelehnt. Die Entscheidung über die Zuweisung und Zuteilung von Funkfrequenzen sollte im Grundsatz bei den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten bleiben.

Die Frequenzentscheidung unterstützt im Grundsatz die bisherigen Verfahren der Frequenzkoordinierung in den Gremien der CEPT und ITU. Nach Art. 1 Abs. 3 FreqE ist der Arbeit dieser internationalen Organisationen in Bezug auf die Frequenzverwaltung bei Tätigkeiten im Rahmen der Frequenzentscheidung gebührend Rechnung zu tragen. Damit soll ein Gleichklang zwischen Maßnahmen der EG und Entschei-

---

<sup>885</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

gen von CEPT und ITU erreicht werden. Im Rahmen von CEPT und ITU können, wie von den meisten Frequenznutzern gefordert, Lösungen erzielt werden, die den Mitgliedstaaten größere Gestaltungsspielräume erlauben. Damit kann den unterschiedlichen Gegebenheiten und Anforderungen an die Frequenznutzung in den europäischen Staaten Rechnung getragen werden. Andererseits kann aber auch dort, wo es erforderlich ist, eine europaweite Harmonisierung der Frequenzzuweisung angestrebt werden. Im Rahmen der Frequenzentscheidung sind eine Vereinbarung gemeinsamer politischer Ziele und eine Koordinierung der Mitgliedstaaten im Vorfeld von Entscheidungen von CEPT und ITU vorgesehen (Art. 1 Abs. 2 lit. d), Art. 6 Abs. 3 S. 2 FreqE). Auf der gesetzlichen Grundlage des § 140 S. 1 TKG 2004 wird die Bundesnetzagentur im Rahmen der ITU und CEPT im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie tätig<sup>886</sup>.

Weiterhin kann die Kommission der CEPT in Bezug auf die Ausarbeitung technischer Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Frequenzentscheidung Aufträge erteilen (Art. 4 Abs. 2 FreqE). Damit sollen der technische Sachverstand der CEPT genutzt und eine Übereinstimmung der EG-Frequenzmaßnahmen mit den Vorstellungen der CEPT erreicht werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die Kommission gem. Art. 4 Abs. 4 FreqE selbstständig Maßnahmen ergreifen kann, wenn die CEPT nach Ansicht der Kommission oder eines Mitgliedsstaates im Rahmen der erteilten Aufträge nicht fristgerecht oder nicht zufriedenstellend arbeitet. Damit könnte das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Gemeinschaft (Art. 5 EGV) ausgehöhlt werden<sup>887</sup>.

Die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Zuweisung und Zuteilung von Frequenzen ist gemäß Art. 9 Abs. 1 RRL erhalten geblieben. Durch die Rahmenrichtlinie und die Genehmigungsrichtlinie werden jedoch die Verfahren in den Mitgliedstaaten im Sinne der Erhöhung der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit weitreichend angeglichen<sup>888</sup>. Die Mitgliedstaaten haben die Harmonisierung der Nutzung von Funkfrequenzen im Einklang mit den Zielen der Frequenzentscheidung zu fördern (Art. 9 Abs. 2 RRL). Die Frequenzentscheidung schafft daneben ein transparentes, einheitliches Verfahren für frequenzkoordinieren-

<sup>886</sup> Vgl. dazu RegTP, Strategische Aspekte, S. 18.

<sup>887</sup> Ebd.

<sup>888</sup> Vgl. dazu oben, F. II. u. III.



de Maßnahmen der EG<sup>889</sup>. Die politische Komponente von Frequenzmaßnahmen wird in der Frequenzentscheidung betont (vgl. Erwägungsgrund 8 u. Art. 1 Abs. 2 lit. a) FreqE)<sup>890</sup>. Insbesondere im Rahmen der Gruppe für Frequenzpolitik sollen die verschiedenen Gesichtspunkte und unterschiedlichen Interessen der Beteiligten erörtert werden. Dazu sind Konsultationen der Gruppe mit allen Beteiligten vorgesehen (Art. 5 Beschluss v. 26. Juli 2002). Der CEPT wird in der Gruppe für Frequenzpolitik Beobachterstatus eingeräumt (Art. 4 Abs. 4 Beschluss v. 26. Juli 2002).

- Auch die Entscheidungsabläufe in der CEPT und der ITU sollten transparenter werden. Die Frequenznutzer sollten stärker in die Entscheidungen einbezogen werden. Die Interessen aller Sektoren sind angemessen zu berücksichtigen. Die Entscheidungen sollten in Zukunft nicht nur rein technisch, sondern stärker politisch geprägt sein. Dabei sind nichtkommerzielle, öffentliche und kulturelle Belange mehr als bisher zu berücksichtigen. Die EG müsste größeren politischen Einfluss auf die CEPT und die ITU nehmen, um diese Forderungen umzusetzen.

Die EG sollte im Sinne dieser Forderungen in Zukunft versuchen, die Grundsätze der Frequenzpolitik der Gemeinschaft und die Ergebnisse von Konsultationen mit den Beteiligten verstärkt in ITU und CEPT einzubringen. Dies kann etwa durch die eigene Mitarbeit der EG durch die Kommission in den internationalen Frequenzkoordinierungsgremien (Art. 6 Abs. 1 FreqE) oder durch die Vereinbarung gemeinsamer politischer Ziele zur Sicherstellung der Koordinierung der Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 3 S. 2 FreqE) erfolgen, die nunmehr mit der Frequenzentscheidung auf eine formalisierte Grundlage gestellt worden sind<sup>891</sup>. Bei einer intensiven Arbeit der Kommission und geschlossenem Auftreten der EG-Mitgliedstaaten können die Verhandlungen im Rahmen der CEPT und ITU dahingehend beeinflusst werden, dass politische Aspekte gegenüber den technischen Gesichtspunkten auch in diesen Institutionen einen höheren Stellenwert erreichen.

- Im Vorfeld von frequenzpolitischen Entscheidungen der CEPT und ITU/WRC sind die Positionen innerhalb der EG besser abzustimmen. Denkbar sind auch gemeinsame Initiativen der EG-Mitgliedstaaten in CEPT und ITU/WRC. Eine zwingende Ver-

<sup>889</sup> Vgl. dazu oben, F. IV. u. H. II.

<sup>890</sup> Vgl. dazu oben, ebd.

<sup>891</sup> Vgl. dazu oben, F. IV.

tretung gemeinsamer Standpunkte in CEPT und ITU durch die EG-Mitgliedstaaten wird jedoch abgelehnt.

Die Frequenzentscheidung verfolgt u. a. den Zweck, die wirksame Koordinierung der Interessen der Gemeinschaft bei internationalen Verhandlungen sicherzustellen, soweit sich die Frequenznutzung auf die Politik der Gemeinschaft auswirkt (Art. 1 Abs. 2 lit. d)). Insoweit hat die Kommission in Drittländern und in internationalen Organisationen die Entwicklungen hinsichtlich des Frequenzspektrums, die sich auf die Durchführung der Frequenzentscheidung auswirken können, zu verfolgen (Art. 6 Abs. 1 FreqE). Die Mitgliedstaaten haben die Kommission dementsprechend über rechtliche und faktische Schwierigkeiten bei der Durchführung der Frequenzentscheidung, die durch Drittländer und internationale Organisationen entstehen, zu unterrichten (Art. 6 Abs. 2 FreqE). Nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 FreqE können, falls dies zur Verwirklichung des Hauptziels der Frequenzentscheidung erforderlich ist, gemeinsame politische Ziele im Zusammenhang mit den Verhandlungen in CEPT und ITU vereinbart werden, um eine gemeinschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander sicherzustellen. Die vereinbarten Ziele sind dann im Sinne des Grundsatzes des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens in CEPT und ITU zu vertreten. Auch im Rahmen der Gruppe für Frequenzpolitik können im Vorfeld umfassende Diskussionen und Konsultationen, u. a. auch unter Einbeziehung von EWR-Staaten und Beitrittskandidaten zur EG stattfinden.

Eine wirksame frequenzpolitische Diskussion in der EG und eine Abstimmung von Positionen im Vorfeld von Verhandlungen in der CEPT und auf den WRC werden daher bei Anwendung der Frequenzentscheidung vom 7. März 2002 begünstigt<sup>892</sup>. Die Koordinierung wird auf eine formelle Grundlage gestellt. Den Mitgliedstaaten bleibt in den Fällen, in denen keine gemeinsamen politischen Ziele vereinbart worden sind, ein Gestaltungsspielraum bei den Verhandlungen in CEPT und ITU.

- Die EG sollte durch eine eigene Mitarbeit in den Gremien der internationalen Frequenzverwaltungsorganisationen die Anforderungen der Gemeinschaftspolitik besser geltend machen.

---

<sup>892</sup> So auch Geppert/Ruhle/Schuster, Rn. 193.

Schon bisher hat die EG im Rahmen der CEPT den Sonderstatus eines Beraters und bei der ITU einen Beobachterstatus gehabt<sup>893</sup>. Gemeinschaftsrechtliche Grundlage dieser Tätigkeit ist nunmehr Art. 6 Abs. 1 FreqE, der bestimmt, dass die Kommission in internationalen Organisationen die Entwicklungen hinsichtlich des Frequenzspektrums, die sich auf die Durchführung der Frequenzentscheidung auswirken können, verfolgt. Im Rahmen dieser Mitarbeit der Kommission in den internationalen Gremien sind die Ansprüche der EG an frequenzpolitische Entscheidungen noch besser und wirksamer zu kommunizieren und einzubringen.

- Die Zusammenarbeit von CEPT und EG im Vorfeld von Entscheidungen der ITU/WRC sollte zur Wahrung der Gemeinschaftsinteressen verbessert werden. Dabei sollten vor allem auch nichttechnische politische, wirtschaftliche und strategische Fragen aufgeworfen werden. Bindende Regelungen, wonach EG-Mitgliedstaaten zwingend die CEPT-Positionen in der ITU/WRC unterstützen müssen, sollten nicht vorgesehen werden.

Die EG und die CEPT sind um eine gute Zusammenarbeit bemüht. In diesem Sinne übt die EG ihren Beobachterstatus in der CEPT aus (vgl. Art. 6 Abs. 1 FreqE). Im Gegenzug wurde der CEPT im Rahmen der neuen die Kommission beratenden Gruppe für Frequenzpolitik ebenfalls ein Beobachterstatus eingeräumt (Art. 4 Abs. 4 Beschluss v. 26. Juli 2002). Begründet wird diese Einbeziehung der CEPT mit den Auswirkungen, die die Tätigkeit der Gruppe auf die Frequenznutzung im gesamteuropäischen Maßstab haben wird, und dem technischen Sachverstand der CEPT (Erwägungsgrund 11 zum Beschluss v. 26. Juli 2004). Die Frequenzentscheidung stellt klar, dass bei den Tätigkeiten im Rahmen dieser Entscheidung der Arbeit internationaler Organisationen in Bezug auf die Frequenzverwaltung, wie z. B. der ITU und der CEPT, gebührend Rechnung zu tragen ist. Weiterhin sieht die Frequenzentscheidung vor, der CEPT Aufträge zur Ausarbeitung technischer Umsetzungsmaßnahmen vor allem auf den Gebieten der Harmonisierung der Frequenzbereichszuweisung und der Verfügbarkeit von Informationen zu erteilen (Art. 4 Abs. 2 FreqE).

Durch diese verstärkte Einbeziehung der CEPT in Maßnahmen und Beratungen der EG-Gremien, die neben die Mitarbeit der Kommission in der CEPT tritt, besteht die

---

<sup>893</sup> Holznagel/Enaux/Nienhaus, S. 148.

Möglichkeit, sich noch enger abzustimmen. Insoweit können durch die EG vermehrt nichttechnische politische Fragen der Frequenznutzung in die Diskussion eingebracht werden. Im Ergebnis könnten dann entsprechende gemeinsam erarbeitete Vorschläge in die ITU/WRC eingebracht werden. Eine grundsätzliche Bindung der EG-Mitgliedstaaten dahingehend, dass die CEPT-Positionen in der ITU/WRC vertreten werden müssen, ist in der Frequenzentscheidung nicht vorgesehen. Möglich ist jedoch auch im Vorfeld der WRC die Vereinbarung von gemeinsamen politischen Zielen, um die gemeinschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander zur Verwirklichung des Ziels der Frequenzentscheidung sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 S. 2 FreqE). In diesem Rahmen können auch Ziele vereinbart werden, die auf Standpunkten der CEPT beruhen. Diese Positionen sind dann in der ITU zu vertreten. Damit wird die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur autonomen Entscheidung in der ITU durch die Frequenzentscheidung nur in Fällen, in denen die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes betroffen ist und gemeinsame politische Ziele vereinbart worden sind, beschnitten.

- Die Europäische Gemeinschaft sollte in Zukunft bei Handelsgesprächen und bei strategischen Verhandlungen mit Drittländern verstärkt auch zu Frequenzfragen Stellung nehmen.

Die EG ist sich bewusst, dass sich internationale Vereinbarungen und Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auf Fragen der Frequenznutzung auswirken können. Beispielhaft nennt die Frequenzentscheidung Fragen des Handels und Marktzugangs, etwa im Rahmen der WTO, des freien Verkehrs mit und der Nutzung von Geräten, der Kommunikationssysteme mit regionaler oder weltweiter Flächendeckung wie Satelliten, der Verkehrssysteme, der Rundfunktechnologien und Forschungsanwendungen wie Radioastronomie und Erdbeobachtung (vgl. Erwägungsgrund 29 zur FreqE). Die EG möchte daher sicherstellen, dass die Pläne der Gemeinschaft für die Verhandlungen über Handelsfragen und den Marktzugang mit den Zielen der Frequenzentscheidung vereinbar sind (vgl. Erwägungsgrund 29 zur FreqE). Insoweit hat die Kommission in Drittländern und auch in internationalen Organisationen, die sich nicht in der Hauptsache mit Frequenzfragen beschäftigen, die Entwicklungen hinsichtlich des Frequenzspektrums, die sich auf die Durchführung der Frequenzentscheidung auswirken können, zu verfolgen (Art. 6 Abs. 1 FreqE). Die

Mitgliedstaaten haben die Kommission entsprechend über rechtliche und faktische Schwierigkeiten durch Drittländer und internationale Organisationen zu unterrichten, die bei der Durchführung der Frequenzentscheidung entstehen (Art. 6 Abs. 2 FreqE). Es können auch gemeinsame politische Ziele zur Koordination der Mitgliedstaaten vereinbart und Maßnahmen beschlossen werden, um die Umsetzung der Ziele der Frequenzentscheidung sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 FreqE). Die EG hat somit erkannt, dass frequenzpolitische Fragen in einer Vielzahl von wirtschaftsstrategischen Verhandlungen bedeutsam sein können und bemüht sich, wie von den Frequenznutzern gefordert, um entsprechende Beachtung im Hinblick auf die Ziele der Frequenzentscheidung.

## **I. Zusammenfassung und Ausblick**

### **Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Funkfrequenzen stellen aus technischen Gründen ein knappes Gut dar. Sie werden in vielfältiger Weise insbesondere auf den Gebieten der Telekommunikation, des Rundfunks, des Verkehrs, der Forschung und Entwicklung sowie der staatlichen Anwendungen genutzt. Dabei ist seit einigen Jahren durch die rasante Entwicklung des Marktes für funkgestützte Dienste vor allem in Folge technischer Weiterentwicklungen und der Einführung internationaler Dienste eine stark erhöhte Nachfrage nach Funkfrequenzen zu verzeichnen.
2. Wegen der vielfältigen und unterschiedlichen Anforderungen der Nutzer von Frequenzen sind Allokationsmechanismen erforderlich, die sich nicht nur auf technische Parameter beziehen, sondern auf der Grundlage politischer Entscheidungen ergehen. Daher ist eine staatliche regulative Frequenzordnung erforderlich.
3. Funkwellen breiten sich über Staatsgrenzen hinaus aus. Deshalb sind internationale Regelungen zur Frequenzordnung erforderlich. Auf weltweiter Ebene erfolgt die Frequenzplanung, vorrangig in technischer Hinsicht, durch die ITU. Diese hat für den Bereich der Funkdienste die völkerrechtlich bindende VO Funk erlassen, die auf den regelmäßig alle zwei bis drei Jahre stattfindenden Weltfunkkonferenzen überarbeitet wird. Die Koordinierung und Harmonisierung der europäischen Frequenzplanung erfolgt im Wesentlichen durch die CEPT, die ebenfalls vorrangig technisch geprägte Maßnahmen beschließt. Auch bei den Handelsgesprächen im Rahmen der WTO können Frequenzfragen erörtert werden.
4. Die Europäische Gemeinschaft hatte bis zum Erlass des neuen Rechtsrahmens für die Kommunikationspolitik auf dem Gebiet der Frequenzplanung hauptsächlich Rechtsvorschriften zur harmonisierten Bereitstellung von Frequenzbändern für einzelne Funkanwendungen, wie GSM oder UMTS, verabschiedet.
5. Das Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996 regelte im Zusammenhang mit den zu ihm ergangenen Verordnungen erstmalig umfassend die verfahrensmä-

gen und materiellen Voraussetzungen der Frequenzordnung für die Bundesrepublik Deutschland.

6. Das im Jahre 1998 von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichte Grünbuch zur Frequenzpolitik bildete den Auftakt zur Diskussion über eine aktivere Beteiligung der EG an der Frequenzplanung in Europa.

7. An der öffentlichen Anhörung zu diesem Grünbuch nahmen Frequenznutzer aller wichtigen Sektoren, d. h. aus den Bereichen der Telekommunikation, des Rundfunks, des Verkehrs, der Gerätehersteller sowie der Forschung und Entwicklung, teil. Im Laufe der Diskussionen ergab sich, dass sich die Forderungen der Frequenznutzer an eine wirksame Frequenzpolitik in der EG und ihren Mitgliedstaaten häufig weithin glichen. Zu beobachten war jedoch auch, dass zwischen den Sektoren teils gegensätzliche frequenzpolitische Auffassungen bestanden.

8. Auf der Grundlage der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch für Frequenzpolitik und der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 erließen der Rat und das Europäische Parlament mit Datum vom 7. März 2002 u. a. eine Rahmenrichtlinie, eine Genehmigungsrichtlinie und eine Frequenzentscheidung. Am 16. September 2002 folgte eine Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf den Kommunikationsmärkten. Die neuen Regelungen dieser Rechtsakte wurden mit der Neufassung des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 in das deutsche Recht umgesetzt.

9. Mit Hilfe der genannten Richtlinien soll ein harmonisierter Rahmen für die Regulierung von Kommunikationsnetzen und -diensten im Interesse der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes vorgegeben werden. Die Frequenzentscheidung bezweckt in diesem Sinne die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für eine harmonisierte Frequenzpolitik auf Gemeinschaftsebene.

10. Soweit die Frequenznutzer im Rahmen der Anhörung zum Grünbuch für Frequenzpolitik im gesamten Bereich der Frequenzplanung, -zuweisung und -verwaltung die Bereitstellung transparenter, objektiver, nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Bedingungen und Verfahren forderten, wird diesem Bedürfnis im neuen



Rechtsrahmen für die Kommunikationspolitik umfassend Rechnung getragen. Entsprechende Vorschriften finden sich z. B. für die nationalen Verfahren zur Frequenz-zuteilung und -zuweisung in Art. 9 Abs. 1 RRL. Die neuen Rechtsakte gelten grundsätzlich für alle Dienste und Nutzer. Die Regulierung soll technologieneutral erfolgen. Im Rahmen von Sonderregelungen wurden die besonderen Anforderungen von Diensten im öffentlichen Interesse beachtet.

11. Mit Hilfe der neu geschaffenen Gruppe für Frequenzpolitik soll, wie von den an der Anhörung Beteiligten gefordert, eine bessere Koordinierung der gemeinschaftsweiten Frequenzpolitik erreicht werden. Die EG ist insbesondere bemüht, etwa durch die Konsultationen im Rahmen der neu geschaffenen Gruppe für Frequenzpolitik, die Interessen aller betroffenen Nutzergruppen in frequenzpolitische Entscheidungen einzubeziehen. Durch die EG wird somit ein Gegenpol zu den eher technisch geprägten Entscheidungen von CEPT und ITU geschaffen.

12. Die Mitgliedstaaten sind nunmehr im Interesse der Frequenznutzer zur Veröffentlichung aller einschlägigen Informationen in Bezug auf die Frequenzplanung und -verwaltung verpflichtet. Die entsprechenden Informationen sind leicht zugänglich bereitzustellen.

13. Das Richtlinienpaket enthält zwar entgegen den Forderungen der Frequenznutzer keine Regelung im Hinblick auf die Einführung von Neuaufteilungs- und Substitutionsmaßnahmen. Das neu gefasste TKG sieht jedoch zumindest die Befristung von Frequenzzuteilungen als Regel vor.

14. Mit Hilfe des Erlasses von verbindlichen Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne der Frequenzentscheidung wird für die Frequenznutzer erhöhte Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen. Es ist vorgesehen, dass die CEPT hier entsprechende Vorarbeiten leistet. Problematisch ist jedoch, dass die EG solche Maßnahmen auch beschließen kann, wenn diese im Gegensatz zu den Vorstellungen der CEPT stehen.

15. In der Folge von Harmonisierungsbeschlüssen für Frequenzzuweisungen durch die CEPT und die ITU, die im Interesse der Gemeinschaft liegen, können ver-

bindliche Maßnahmen durch die EG verabschiedet werden. Die Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen der CEPT, die nicht zwangsläufig im Interesse der Gemeinschaftspolitik notwendig sind, obliegt jedoch, wie von den Nutzern gefordert, weiterhin den Mitgliedstaaten.

16. Die Verfahren für die Frequenzzuteilung und Dienstgenehmigung werden durch die Neufassung der Genehmigungsrichtlinie gemeinschaftsweit angeglichen. Insbesondere wird die Anzahl der Bedingungen, die mit einer entsprechenden Zuteilung oder Genehmigung verknüpft werden können, im Interesse der Diensteanbieter stark verringert. Daher ist ein, von einigen Nutzern gefordertes, europaweites Genehmigungsverfahren überflüssig.

17. Innerhalb des neuen Rechtsrahmens wird kein „effektivstes“ Zuteilungsverfahren vorgeschrieben. Vielmehr verbleibt die Festlegung eines Preisfindungsmechanismus in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Entgegen den Forderungen der Frequenznutzer bleiben Versteigerungen mit möglicherweise exzessiven Entgelten zulässig. Die EG-Mitgliedstaaten dürfen die eingenommenen Gelder auch weiterhin für frequenzfremde Zwecke, etwa zur Sanierung des Staatshaushaltes, verwenden.

18. Die EG hat sich für eine strikte Trennung von Genehmigungs- und Frequenzzuteilungsverfahren entschieden. Durch die starke Einschränkung der möglichen Bedingungen im Rahmen der Genehmigung wird eine solche in fast allen Fällen problemlos zu erteilen sein. Der deutsche Gesetzgeber hat das Lizenzierungsverfahren in Umsetzung der neuen Bestimmungen durch eine bloße Meldepflicht ersetzt.

19. Die EG und in der Folge der deutsche Gesetzgeber haben die Möglichkeit eines Handels mit Frequenzen grundsätzlich eröffnet. Dieser Punkt war im Laufe der Anhörung äußerst umstritten. Frequenzhandel muss jedoch, wie von den Frequenznutzern gefordert, unter Einbeziehung der nationalen Regulierungsbehörden erfolgen und darf nicht den Wettbewerb verzerren.

20. Die Abstimmung von frequenzpolitischen Positionen der Kommission mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen wurde mit der Frequenzentscheidung auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Zur Wahrung der Interessen der Gemeinschaft in

internationalen Frequenzkoordinationsgremien können gemeinsame politische Standpunkte der EG-Mitgliedstaaten vereinbart und damit die Positionen der Mitgliedstaaten besser aufeinander abgestimmt werden. Die EG kann daher auf Grundlage der Frequenzentscheidung noch stärker als bisher eigene frequenzpolitische Belange in die Gremien der CEPT und ITU sowie in Handelsgespräche mit Drittstaaten, etwa innerhalb der WTO, einbringen.

21. Im Rahmen der zur Koordinierung der gemeinschaftsweiten Frequenzpolitik neu geschaffenen Gruppe für Frequenzpolitik wird sowohl der CEPT als auch dem Normungsinstitut ETSI ein Beobachterstatus eingeräumt. Dadurch wird, wie von den Frequenznutzern gefordert, eine bessere Zusammenarbeit der EG mit diesen Einrichtungen möglich.

### **Ausblick**

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die Konflikte um die Nutzung freiwerdender Frequenzen zwischen kommerziellen und nichtkommerziellen Nutzern sowie auch unter den gewerblichen Nutzern weiter zunehmen. Die EG hat richtigerweise erkannt, dass hier politische Lösungen gefunden werden müssen. Die Zeit, in der allein auf Grund technischer Aspekte über Frequenzfragen entschieden werden konnte, ist vorbei. Entsprechend müssen sich auch die ITU und CEPT in Zukunft stärker mit nichttechnischen Aspekten befassen.

Durch den neuen Rechtsrahmen wird die EG neben der CEPT zu einer wichtigen frequenzpolitischen Kraft in Europa. Interessant wird es daher sein, wie sich das Verhältnis zwischen CEPT und der EG entwickeln wird und ob die EG tatsächlich von der Möglichkeit Gebrauch machen wird, Maßnahmen entgegen der Vorschläge der CEPT zu beschließen.

Es ist auch weiterhin zu erwarten, dass Versteigerungserlöse zur Sanierung von Staatshaushalten verwendet werden und die Staaten daher ein gesteigertes Interesse an möglichst hohen Erlösen haben. Diesbezüglich könnten sich die EG-Mitgliedstaaten auch in Zukunft bei frequenzpolitischen Entscheidungen in gefährliche Abhängigkeit von wenig sachangemessenen Interessen begeben.

Der im Jahre 2003 in Kraft getretene neue EG-Rechtsrahmen bedarf der fortlaufenden Überprüfung und Weiterentwicklung, um die Entwicklung des Binnenmarktes zu fördern und den sich verändernden Interessen der Beteiligten gerecht zu werden. In diesem Sinne beabsichtigt die Kommission, in nächster Zeit einen Vorschlag zur Änderung des Rechtsrahmens auszuarbeiten<sup>894</sup>.

---

<sup>894</sup> Vgl. dazu Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29. Juni 2006 über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, KOM (2006) 334 endg.



## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Es wurden keine individuellen Unterstützungsleistungen durch andere Personen bei der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskripts erbracht. Weitere Personen, insbesondere Promotionsberater, waren an der geistigen Herstellung der Dissertation nicht beteiligt.

Chemnitz, den 23. November 2006

Stefan Voigt